القانون الدستوري

المبادئ الدستورية - الدساتير - الأحزاب السياسية

التمثيل النيابي - النظام الإنتخابي - السلطات العامة

القانون الدستوري

المبادىء الدستورية - الدساتير المصرية - الأحزاب السياسية - التمثيل النيابي - النظام الانتخابي - السلطات العامة

دكتور
ماجد راغب الحلو
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية
والمحامي لدى المحاكم العليا

٢٠٠٦

دار الجامعة الجديدة
٣٨ شارع سوتير - الأزاريطة - الإسكندرية ت ٤٨٦٨٠٩٩
E-mail : darelgamaaelgadida@hotmail.com

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لا عِلْمَ لَنَا إِلاَّ مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

صدق الله العظيم

(سورة البقرة الآية: ٣٢)

مقدمة

١- تعريف القانون الدستوري

القانون الدستورى[1] هو مجموعة القواعد القانونية التى تحدد نظام الحكم فى الدولة، فتبين سلطاتها العامة من حيث تكوينها واختصاصاتها، وتحدد العلاقات التى تربطها ببعض وبالأفراد.

فقواعد القانون الدستورى هى التى تبين شكل الدولة وما إذا كانت بسيطة أم مركبة، ونظام الحكم فيها ومدى قيامه على الديمقراطية المباشرة أوالنيابية، والسلطات العامة وكيفية تكوينها وماتختص به، وعلاقاتها ببعضها ومدى استقلالها أوتعاونها حسب التفسير المأخوذ به لمبدأ الفصل بين السلطات ومايترتب عليه من تنوع الأنظمة إلى نظام برلمانى ونظام رئاسى ونظام جمعية. وهى التى تحدد كذلك علاقات هذه السلطات بالأفراد ومايتمتع به هؤلاء من حريات عامة وحقوق فردية.

وتعريف القانون الدستورى على هذا النحو أنما يستند إلى معيار موضوعى يقوم على أساس جوهر المسائل التى تعالجها القاعدة الدستورية، بصرف النظرعن طبيعتها العرفية أو المكتوبة، وسواء وردت فى وثيقة الدستور أم خارجه[٢].

---

(١) الدستور كلمة فارسية الأصل معناها الأساس. ولذلك تستخدم بعض البلاد العربية تعبير القانون الأساسى بدلا من القانون الدستورى. وكان الأمر كذلك فى مصر فيما قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣. ويقابل هذه الكلمة بالانجليزية وبالفرنسية كلمة Constitution ومعناها أيضا التأسيس أو التكوين. ولم ينتشر استخدام هذه الكلمة فى فرنسا إلا بعد قيام الثورة الفرنسية وقد ارتبطت فى الأذهان بضمان الحريات العامة والحقوق الفردية، حتى أن أعلان حقوق الإنسان الصادر سنة ١٧٨٩ قد نص فى مادته السادسة عشرة على أن كل مجتمع لايتأكد فيه ضمان الحقوق ليس له دستور.

وصيغتها بالفرنسية: (Toute Société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assuré, ... n'a pas de constitution.

(٣) هذا مع ملاحظة أن القانون الدستورى فى البلاد الأنجلوسكونية يتضمن عدداً من الموضوعات التى تدرس عندنا وفى البلاد اللاتينية فى مجال بعض فروع القانون الأخرى خاصة القانون الإدارى.

وثم تعريف آخر تختص به البلاد ذات الدساتير المكتوبة ويقوم على أساس معيار شكلى، فيجعل القانون الدستورى هو مجموعة القواعد الواردة فى الوثيقة الدستورية. غير أن هذا التعريف لايصلح فى حالة الدساتير العرفية كالدستور البريطانى، فضلا عن أنه لايعد تعريفا جامعا مانعا للقانون الدستوري من الناحية الموضوعية حتى فى بلاد الدستور المكتوب. فهو غيرجامع لأن بعض القواعد الدستورية كتلك المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان توجد خارج وثيقة الدستور. وهو غير مانع لأن بعض القواعد التى تتضمنها هذه الوثيقة لايتعلق بنظام الحكم فى الدولة وكان يجب أن تجد مكانها خارجها لولا ماقدره المشرع من أهميتها. وذلك كالنص المتعلق بتنظيم ذبح الحيوانات فى الدستور السويسرى، والنص على اعتبار التربية الدينية مادة أساسية فى مناهج التعليم العام فى دستور سنة ١٩٧١ المصرى[١].

٢-مصادر القانون الدستوري

للقانون الدستورى – كغيره من فروع القانون – ثلاثة مصادر هى التشريع والعرف والقضاء. نتحدث فيما يلى بإيجاز عن كل منها.

التشريع الدستوري:

ظل العرف هو المصدر الوحيد للقانون الدستورى حتى قامت الثورة الأمريكية فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر. ومنذ عام ١٧٧٦ بدأت بعض المستعمرات الانجليزية في العالم الجديد تتخذ لها دساتير مكتوبة. ثم صدر دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذى يعتبر عميد الدساتير المكتوبة فى العالم ولايزال مطبقا منذ عام ١٧٨٧ حتى الآن. وفى أعقاب الثورة الفرنسية التى اندلعت عام ١٧٨٩ – بعد صدور الدستور الأمريكى بعامين – صدر أول دستور فرنسى مكتوب وهو دستور سنة ١٧٩١. ومع ذيوع أفكار الثورة الفرنسية التى جسدتها فى اعلان حقوق الإنسان الشهير، ومع ازدهار الحركة الديمقراطية وتفكك الامبراطوريات الكبرى التى وضعت الحروب حدا لحياتها، أخذت الدساتير المكتوبة تنتشر فى مختلف أرجاء المعمورة حتى

---

(١) المادة ١٩ من دستور ١٩٧١.

باتت بريطانيا تكاد تكون هى الدولة الوحيدة التى لاتزال - تمسكا منها بتقاليدها القديمة - تحتفظ بدستورها العرفى.

غير أنه حتى فى المملكة المتحدة استطاع التشريع أن يغزو المجال الدستورى منذ زمن غير قريب ليستقر إلى جانب العرف. وفى العهد الأعظم Magna Carta الذى أقره الملك جون عام ١٢١٥، ووثيقة الحقوق Bill of rights سنة ١٦٨٩ مثالان ذائعا الصيت على التشريعات الدستورية البريطانية التى جاءت تقييدا لسلطات الحاكم وتأييداً لحقوق وحريات الأفراد.

ولعل انتشار الدساتير المدونة والتشريعات الدستورية يرجع إلى ارتباطها بفكرة ضمان الحقوق الفردية ضد تسلط هيئات الدولة من ناحية، فضلا عما تتسم به النصوص المكتوبة من وضوح ودقة وتحديد من ناحية أخرى.

العرف الدستوري(١):

لايزال العرف رغم انتشار تدوين الدساتير فى العالم الحديث يقوم بدور لاينكر فى مجال القانون الدستورى إلى جانب التشريع أو الدستور المكتوب. وذلك لأن هذا الأخير مهما بلغ من دقة وشمول لايحيط بكافة قواعد نظام الحكم، ونصوصه ليست دائما تامة الوضوح. كما أنه عادة مايستجد من الأمور مالم يكن فى الحسبان ويثور التساؤل عن الحكم فيه، بعد فترة طالت أو قصرت من ميلاد الدستور.

فإذا لم تجد السلطات العامة النص المنظم للمسألة التى تواجهها فتصرفت إزاءها على نحو معين، أو وجدت فيها نصا دستوريا غامضا يحتمل أكثر من معنى ففسرته على وجه محدد، وأضطرد سلوكها على ذلك حتى أصبح يكون عادة ثابتة هى الركن المادى للعرف، وصاحب هذه العادة شعور لدى ذوى الشأن بإلزامها ووجوب التصرف طبقا لمقتضاها، بما يحقق الركن المعنوى للعرف. إذا حدث كل ذلك نشأت القاعدة العرفية لتكمل من نقص النصوص الدستورية أو توضح من غموضها.

---

(١) راجع رسالتنا المقدمة إلى جامعة باريس سنة ١٩٦٩:
"La Coutume constitutionelle en droit public français"

ويتفق الفقهاء على وجود العرف الدستورى المفسر وقيمته الدستورية. كما تعترف غالبيتهم بالعرف الدستورى المكمل لنصوص الدستور. أما العرف المعدل الذى من شأنه تعديل أو الغاء بعض أحكام الدستور فنرى – على عكس بعض الفقهاء – أنه لاوجود له من الناحية القانونية، لأن فيه إهداراً صريحا لقيمة القواعد الدستورية المكتوبة التى ترتفع فى بلاد الدساتير الجامدة إلى قمة التنظيم القانوني، وتحدد القواعد التى يجب اتباعها لتعديل أو إلغاء ماتنطوى عليه من أحكام. والقول بغير ذلك يتضمن إباحة مخالفة هذه القواعد بادعاء أن المخالفة تمثل نواة عرف جديد معدل للنص الدستورى.

ويزداد دور العرف الدستورى كلما كان الدستور موجزا كدستور الجمهورية الثالثة الفرنسية الذى تولى العرف المكمل سد ثغراته ومعالجة نقصه ليتمكن من تأديه دوره. وكذلك كلما كان الدستور قديما كدستور الولايات المتحدة الأمريكية الذى قام العرف المفسر بتفسيره تفسيراً طبيعا يتفق مع تطور الأحداث وتغير الظروف. غير أن دور العرف لايقتصر على تكملة أو تفسير الدساتير الموجزة والقديمة فحسب، وأنما يمتد إلى غيرها، إذ يندر أن نجد دستوراً مكتوبا يحوى كل القواعد الدستورية اللازمة بصورة دقيقة واضحة. وعادة ما يجد العرف مكانه إلى جانب التشريع الدستورى فى كافة بلاد العالم(١).

القضاء الدستوري:

يقصد بالقضاء الدستورى مجموعة القواعد القانونية المستنبطة من أحكام المحاكم فى المجال الدستورى. ذلك أن القضاء يلعب دورا ملحوظا فى خلق قواعد القانون الدستورى خاصة فى البلاد التى تأخذ بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين كالولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية المانيا الاتحادية. فعندما يثور النزاع أمام القضاء حول دستورية قانون من القوانين، تتولى المحكمة المختصة تفسير نصوص الدستور، أو تستوحى روحه العامة إذا عازتها النصوص الصريحة، لتقضى فى نهاية الأمر بدستورية أو عدم دستورية القانون محل النزاع. ومن أحكام القضاء فى هذا الشأن تستخلص

---

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى: المفصل فى القانون الدستورى – ص ١٣٤.

قواعد دستورية قضائية، تكون إما مفسرة لنصوص الدستور وإما مكملة لما يعتريه من نقص.

وقد يأتى القضاء مؤيدا لما جرت عليه عادة السلطات العامة فى الدولة فيساهم فى توضيح العرف واستقراره. غير أنه فى حالات أخرى - وهى التى تعنينا فى مجال الحديث عن القواعد الدستورية القضائية - يكون القضاء هو المصدر الحقيقى لقواعد دستورية لم تجر عليها عادة سلطات الدولة - أى غير عرفية - وإنما يتولى القضاء خلقها بنفسه لتكملة أو تفسير الدستور المكتوب.

وقد كان لقضاء المحكمة العليا الأمريكية دور لايمكن أنكاره فى مجال القانون الدستورى فى الولايات المتحدة الأمريكية خاصة فيما يتعلق بتفسير أحكام الدستور. بل إن القضاء الأمريكى هو الذى قرر لنفسه - رغم سكوت الدستور - حق رقابة دستورية القوانين. وذلك تفسيرا منه للمهمة التى عهد بها الدستور إليه، وهى الفصل فى المنازعات وتطبيق القانون بمعناه الواسع أيا كانت درجته، سواء أكان عاديا أم دستوريا. وعند التعارض تغليب القانون الأعلى درجة وهو القانون الدستورى

ولاتستنبط القواعد الدستورية القضائية من أحكام المحاكم الدستورية فحسب، وأنما من أحكام كافة أنواع المحاكم مادامت تتعلق بمسائل دستورية. فالمحاكم الإدارية فى رقابتها على مشروعية أعمال الإدارة يمكن أن تخلق قواعد دستورية لاسيما فيما يتصل بالحقوق العامة للأفراد، بل إن المحاكم العادية أيضا قد تنشىء قواعد دستورية فى الاطار الذى تتعرض فيه للفصل فى منازعات تدخل الحكومة طرفا فيها.

٢- أساليب نشأة الدساتير المكتوبة

توجد أربعة أساليب أساسية يمكن أن تتبع فى وضع الدساتير المدونة، وهى:

- أسلوب المنحة.
- أسلوب العقد.
- أسلوب الجمعية التأسيسية.
- أسلوب الاستفتاء الشعبى.

وهذه الأساليب الأربعة تكاد تتدرج في مدى ديمقراطيتها. فنبدأ بأسلوب لاشك فى عدم ديموقراطيته، وهو أسلوب المنحة، ثم تأخذ بأسلوب نصف ديمقراطى هو أسلوب العقد. وتنتقل بعد ذلك إلى أسلوب من أساليب الديموقراطية غير المباشرة وهو أسلوب الجمعية التأسيسية. لتنتهى أخيرا بأسلوب الديموقراطية المباشرة وهو أسلوب الاستفتاء الشعبى.

وقد يرى البعض أن الأمر يتعلق بتطور تاريخى مرت به طريقة نشأة الدساتير المكتوبة. ورغم صحة هذا الرأى فى حدود معينة، فأن الأمر فى الحقيقة يتعلق بمدى ديموقراطية النظام الذى ينشأ فى ظله الدستور. ومدى الديموقراطية لايتناسب بالضرورة تناسباً طردياً مع التطور التاريخى فى كل البلاد. فبعض الانظمة السياسية السابقة كانت أكثر ديموقراطية من أنظمة لاحقة طبقت فى نفس البلد. فقد نشأ أول دستور للثورة الفرنسية عام ١٧٩١ بطريق الجمعية التأسيسية، بينما نشأ دستور سنة ١٨١٤ فيها بطريق المنحة.

وقد درج الفقه على تسمية الأسلوبين الأولين من أساليب نشأة الدساتير بالأساليب غير الديموقراطية[1]. بينما أطلق على النوعين الأخيرين الأساليب الديموقراطية فى نشأة الدساتير. ونتحدث فيما يلى بايجاز عن كل من هذه الأساليب.

أسلوب المنحة:

فى هذه الحالة ينشأ الدستور كهبة أو منحة من الحاكم لشعبه، يحدد فيه سلطات الدولة واختصاصاتها، ومايتمتع به الأفراد من حقوق عامة وحريات فردية.

وقد يمنح الملك الدستور لشعبه بمحض إرادته واختياره، رغبة منه فى تنظيم شئون الدولة وتقربا منه لرعاياه من باب الحكمة وبعد النظر. وقد يصدر الدستور تحت ضغط والحاح من جانب الشعب يخشى الملك معه الثورة أو الانفجار.

---

(١) ويطلق البعض عليها الأساليب الملكية فى وضع الدساتير، وذلك لأنها عادة ماتنشأ فى ظل الأنظمة الملكية، غير أنه ليس هناك مايمنع من وجودها فى الجمهوريات غير الديموقراطية.

ويرى بعض الفقهاء أن من حق الحاكم الذى منح الدستور أن يسترده إلا إذا كان قد تنازل صراحة عن حق الاسترداد[1]. غير أننا نرجح أن الأمر يخرج من يد الحاكم بعد أن يمنح الدستور فلايستطيع استرداده، وذلك لأن الالتزام بالارادة المنفردة جائز قانونا[2] . كما أنه من الناحية الواقعية قلما يجرؤ الملك على ذلك خشية رد الفعل الذى يمكن أن يحدث من جانب الشعب الذى غالباً مايكون هو المحرك لعملية صدور الدستور.

وعادة مايمثل أسلوب المنحة فى نشأة الدساتير انتقالا من نظام الحكم المطلق إلى نظام الحكم المقيد بالقانون. ومن أمثلة الدساتير التى اتخذت صورة المنحة دستور سنة ١٨١٤ الفرنسى. ومن أمثلتها فى العصر الحديث الدستور الأثيوبى الصادر سنة ١٩٣١ .

أسلوب العقد:

وفى هذه الطريقة ينشأ الدستور باتفاق بين الحاكم وممثلى الشعب. وهنا تبدأ إرادة الشعب فى الظهور صراحة بجانب إرادة الحاكم فتتفق الارادتان معا على صدور الدستور. وتعتبر هذه الطريقة أكثر تقدما من سابقتها لأن الشعب فيها يقطع شوطا من الطريق إلى الديمقراطية.

ومن أبرز الأمثلة على الدساتير التى نشأت عن طريق العقد الدستور الفرنسى الصادر عام ١٨٣٠ . فقد وضع هذا الدستور ممثلو الشعب، وكان قبول لويس فيليب له شرطا لاعتلائه عرش فرنسا. ومن أمثلة هذه الدساتير فى العصر الحديث دستور الكويت الصادر عام ١٩٦٢[3] .

أسلوب الجمعية التأسيسية:

ويتمثل هذا الأسلوب فى أن ينتخب الشعب جمعية نيابية تكون مهمتها وضع الدستور وإقراره. فيصدر الدستور بواسطة ممثلى الشعب دون حاجة إلى أى إجراء آخر، لذلك يعد هذا الأسلوب من الأساليب الديمقراطية فى نشأة الدساتير.

---

(١) راجع: G.Vedel: Manuel élémentaire de droit constitutionnel

(٢) راجع: Laferère: Manuel de droit constituionnel, 1946, p, 275.

(١) دكتور ثروت بدوى: القانون الدستورى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر- طبعة ١٩٧١- ص٥٣.

ويبدو أن هذا الأسلوب من أساليب نشأة الدساتير أمريكى الأصل، فهو الذى اتبع فى وضع الدستور الفيدرالى للولايات المتحدة الأمريكية. كما نشأ عن طريقه أيضا الدستور الأول للثورة الفرنسية سنة ١٧٩١. وكذلك دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية.

أسلوب الاستفتاء الشعبي:

إذا كان الأسلوب السابق يقوم على أساس من الديموقراطية النيابية لأن نواب الشعب هم الذين يتولون وضع الدستور فيه، فإن أسلوب الاستفتاء الشعبى يستند إلى الديموقراطية المباشرة. فتتولى جمعية نيابية أو لجنة حكومية وضع مشروع الدستور، ولايصدر الدستور إلا إذا وافق عليه الشعب عن طريق الاستفتاء[١].

ومن أمثلة الدساتير التى تولت وضعها جمعية نيابية ووافق عليها الشعب دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لسنة ١٩٤٦. ومن أمثلة الدساتير التى أعدتها لجنة حكومية ثم وافق عليها الشعب دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨ وكذلك دستور عام ١٩٥٦ المصرى.

ويؤكد أغلب الفقهاء ديمقوقراطية هذه الطريقة التى تعتمد على موافقة الشعب. غير أن البعض يتحفظ بالنسبة لحالة وضع مشروع الدستور بواسطة لجنة غير منتخبة، حيث إن الشعب فى هذه الحالة إما أن يوافق أو لايوافق على الدستور ككل دون مناقشة أو مداولة، رغم أنه لايرضى عن بعض مواده وقد لايفهم الكثير منها نظرا لصبغتها الفنية. والحق فى رأينا أن الاستفتاء الدستورى لايعتبر أسلوبا ديموقراطيا فى واقع الأمر إلا إذا ارتفعت درجة الوعى لدى الشعب الذى يمارسه، فكان فى استطاعته أن يفهم مايبدى الرأى فيه وفى مقدوره أن يرفضه إذا لم يرق له. بالإضافة إلى النزاهة الكاملة فى عملية فرد واحتساب الأصوات، والبعد بها عن كل وسائل التزييف والتزوير والضغط على إرادة المصوتين.

---

(١) وقد يرفض الشعب المشروع كما حدث بالنسبة للمشروع الأول لدستور ١٩٤٦ الفرنسى.

٤-مبدأ علو الدستور

يعد مبدأ علو الدستور من المبادىء الأساسية المسلم بها دون حاجة إلى النص عليها فى صلب الدساتير[١]. ويرجع ذلك إلى أن الدستور هو الذى يضع النظام القانونى للدولة وينشىء سلطاتها العامة ويحدد ما لها من اختصاصات. ويعتبر هذا المبدأ تأكيدا لمبدأ المشروعية بمعناه الواسع، وتأييدا لنظام الدولة القانونية التى يتقيد فيها كل من الحكام والمحكومين بأحكام القانون.

غير أن علو الدستور المستند إلى طبيعة الموضوع الذى يعالجه أو مضمونه المتمثل فى إنشاء وتنظيم سلطات الدولة، وهو مايسمى بالعلم الموضوعى للدستور ليس له سوى أهمية سياسية. فمخالفة إحدى السلطات العامة لبعض القواعد الدستورية يمكن أن تثير الرأى العام ضد هذه السلطة، لكن دون أن توجد وسيلة قانونية يمكن الرجوع إليها لكفالة احترام أحكام الدستور.

لذلك فإن بعض الدساتير تتصف – بالإضافة إلى العلو الموضوعى الذى تشترك فيه كل الدساتير – بصفة العلو الشكلى، بما يسمح بضمان احترام أحكامها من جانب كافة سلطات الدولة عن طريق تنظيم الرقابة على دستورية القوانين والقرارات الادارية[٢]. ويتمثل العلو الشكلى فى أن يشترط لإمكان تعديل أحكام الدستور إجراءات خاصة أشد من تلك المتطلبة لتعديل أحكام القانون العادى. وبذلك تأخذ القواعد الدستورية مكانتها التى تليق بموضوعها، وتعتلى قمة التدرج القانونى فى الدولة[٣]. ويطلق على الدساتير التى تنهج هذا المنهج اصطلاح الدساتير الجامدة، وذلك بالمقابلة بغيرها من الدساتير المرنة.

---

(١) تنص بعض الدساتير صراحة على مبدأ علو الدستور. من ذلك الدستور الصينى الصادر فى عام ١٩٥٤ الذى يقضى فى المادة ١٨ منه بالزام الهيئات الحاكمة باحترام الدستور.

(٢) وبالنسبة للقرارات الإدارية التى تصدرها السلطة التنفيذية يجب ألا تخالف كلا من القواعد الدستورية وقواعد القانون العادى. ويقوم القضاء الادارى بدور هام فى الحفاظ على مشروعيتها، ويدخل هذا الموضوع فى مجال القانون الإدارى.

(٣) غير أن العلو الشكلى يتحقق بالنسبة لكافة القواعد التى يتضمنها الدستور ولو لم تكن دستورية من الناحية الموضوعية.

الدساتير المرنة:

الدستور المرن هو الدستور الذى يمكن تعديل أحكامه باتباع نفس الإجراءات التى تتبع فى تعديل أحكام القانون العادى.

ويتميز الدستور المرن بسهولة تعديله، مما ييسر تلاؤمه مع تطور ظروف المجتمع الذى ينظمه.

غير أن الدستور المرن لايوفر لنصوصه القوة اللازمة لفرض احترامها على السلطة التشريعية. إذ تستطيع هذه الأخيرة تعديل أحكامه بقوانين تصدر منها، وتكون لها نفس قوة قواعد هذا الدستور.

ومن أمثلة الدساتير المرنة المدونة دستور عام ١٨١٤ ودستور سنة ١٨٣٠ فى فرنسا. ومن أمثلة الدساتير المرنة العرفية الدستور البريطانى. ومن ذلك يتضح أن الدستور المرن قد يكون مدونا كما قد يكون غير مدون. فلاتلازم بين مرونة الدستور وعدم تدوينه أو صفته العرفية.

الدساتير الجامدة:

الدستور الجامد هو الدستور الذى يشترط لتعديل أحكامه اتباع إجراءات أشد من تلك المتبعة فى تعديل أحكام القانون العادى. ويتميز هذا النوع من الدساتير بأنه يتفق مع طبيعة القواعد الدستورية وعلو مكانتها من الناحية الموضوعية عن مكانة القوانين العادية. كما يضفى على أحكام الدستور قدراً من الثبات والاستقرار ويجعله فى مأمن من اعتداءات السلطة التشريعية.

غير أن جمود الدستور إذا لم يكن نسبيا ومعتدلا لايصل إلى حد تحريم التعديل، فإنه يمكن أن يكون عقبة سيئة النتائج فى سبيل مسايرة أحكام الدستور لتطور الظروف والأوضاع فى المجتمع.

ومعظم دساتير العالم الحديث من الدساتير الجامدة. ومن أمثلة الدساتير الجامدة المكتوبة كافة الدساتير المصرية الصادرة منذ دستور ١٩٢٣ حتى دستور ١٩٧١. ومن أمثلة الدساتير الجامدة غير المكتوبة القوانين الأساسية للمملكة الفرنسية قبل ثورة ١٧٨٩. وهى قواعد عرفية لم يكن من الجائز تعديلها باتباع الإجراءات التشريعية العادية. ومن ذلك يتضح أيضا أنه لاتلازم بين جمود الدستور وتدوينه، كما أنه لاتلازم بين مرونته وصفته العرفية.

اجراءات تعديل الدستور:

يوجب الدستور الجامد لتعديل أحكامه اتخاذ إجراءات أكثر شدة من تلك اللازمة لتعديل أحكام القوانين العادية. وتخلف هذه الإجراءات من دستور إلى آخر ونوجز فيما يلى الحديث عن كل من اقتراح التعديل وإقراره:

١- إقتراح التعديل:

قد يعمد الدستور إلى تقوية أى من السلطتين التنفيذية والتشريعية فيقصر عليها حق اقتراح التعديل. وذلك بأن يخص الحكومة وحدها بهذا الحق، وهو ماقضى به دستور اليابان لسنة ١٩٤٦، أو بأن يميز به البرلمان وحده، وهو ما أخذ به الدستور الأول للثورة الفرنسية الصادر فى عام ١٧٩١. وقد يجعل الدستور حق اقتراح تعديل الدستور من اختصاص كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية وهو ماحدث فى كافة الدساتير المصرية منذ دستور سنة ١٩٢٣. وقد يمنح الدستور حق اقتراح التعديل بالإضافة إلى هاتين السلطتين إلى أفراد الشعب على نحو معين وذلك كما هو الحال فى الدستور الصومالى[١].

وتتطلب غالبية الدساتير من البرلمان أن يقر مبدأ التعديل بأن يفصل فيما إذا كان هناك محل للتعديل أم لا. كما تعهد معظم الدساتير إلى البرلمان بإعداد التعديل مع استلزام شروط خاصة كاجتماع مجلسى البرلمان فى هيئة مؤتمر، أو اشتراط حضور نسبة معينة من الأعضاء[٢].

٢- إقرار التعديل:

قد ينص الدستور على أن إقرار التعديل يجب أن يتم بنفس الطريقة التى تم بها إقرار الدستور، وذلك كالدستور المصرى الحالى الصادر عام ١٩٧١ والذى نشأ بطريق الاستفتاء واستلزم لتعديله إجراء استفتاء شعبى. كذلك دستور سنة ١٨٤٨ الفرنسى الذى أنشأته جمعية تأسيسية منتخبة واشترط أن يتم تعديله أيضا بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة. غير أن غالبية الدساتير

---

(١) الدكتور ثروت بدوى: المرجع السابق ص ١١٣.

(٢) [illegible] بعض الدساتير إلى الحكومة بمهمة إعداد التعديل، وذلك كالدستور اللبنانى وتقرر دساتير أخرى انتخاب برلمان جديد لتولى مهمة التعديل الدستورى. راجع مؤلف الدكتور [illegible]ن خليل: النظم السياسية والقانون الدستورى طبعة ١٩٧١ ص ٥٨١ ومابعدها.

تعطى البرلمان اختصاص إقرار التعديل، لكن بأغلبية خاصة كأغلبية الثلثين.

تحريم تعديل الدستور:

قد يحرم الدستور تعديل بعض أحكامه بصفة دائمة، أو كلها بصفة مؤقتة[1]. من ذلك مانص عليه دستور سنة ١٩٣٠ فى المملكة المصرية من تحريم تعديل الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمان[2]. ومانصت عليه المادة ٨٩ من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية من تحريم تعديل الشكل الجمهورى للدولة، وذلك على وجه الدوام. من أمثلة التحريم المؤقت مانصت عليه المادة ٩٤ من دستور عام ١٩٤٦ الفرنسى من عدم جواز تعديل الدستور إلى أن يزول الاحتلال الأجنبى عن إقليم الدولة. وكذلك مانص عليه دستور سنة ١٩٣٠ المصرى من عدم جواز تعديله قبل مضى عشر سنوات.

والحق أن تحريم تعديل الدستور أيا كانت صورته أو مداه لايتفق مع طبيعة القاعدة القانونية ولامع مبدأ سيادة الأمة:

- فالقاعدة القانونية بطبيعتها تنشأ لتنظيم علاقة معينة فى ظروف معينة. وهذه الظروف متغيرة خاضعة لسنة التطور، وتغيرها يستدعى تغير القاعدة القانونية بما يتفق مع الجديد منها حتى تتمكن من مواصلة تأدية دورها. فإذا لم يكن الدستور يسمح بالتعديل بطريقة قانونية، فإن التعديل يحدث مع ذلك من حيث الواقع دون اعتبار لمبدأ المشروعية أو لقواعد التحريم، وكثيراً مايأتى ذلك عن طريق الثورة أو الانقلاب.

- كما أن تحريم التعديل لايتفق ومبدأ سيادة الأمة. لأن الأمة لاتستطيع أن تتناول عما لها من سلطة تأسيسية، وليس لجيل معين أن يفرض إرادته على الأجيال التالية له ويحرمها من تعديل دستورها بما يتفق وظروفها. لذلك نص الدستور الأول للثورة الفرنسية الصادرسنة ١٧٩١ على أن حق الأمة فى تعديل دستورها هو حق ثابت لايجوز التنازل عنه.

---

(١) راجع:
Marcel Prélot, Institutions Politiques et droit Constitutionnel, 1968.p. 225.

(٢) المادة ١٥٦ من دستور ١٩٢٣ والمادة ١٤٥ من دستور ١٩٣٠.

من أجل ذلك نعتقد أن النص على تحريم تعديل الدستور أيا كانت صورته يعتبر نصا غير موفق. ومع ذلك ولكي لانهدر قيمته كنص من نصوص الدستور نرى وجوب البدء بالغائه فتزول بذلك العقبة القانونية ويصبح تعديل النصوص التي كان المساس بها محظوراً، أمر جائزا من الناحية الدستورية. ونعتقد أن هذا الحل أفضل من القول بانعدام قيمة النصوص الدستورية المحرمة للتعديل، لأن فيه توفيقا بين الاعتبارات المنطقية الدافعة إلى هذا القول من ناحيه وبين مبدأ المشروعية واحترام نصوص الدستور من ناحية أخرى.

٥- رقابة دستورية القوانين

تعريف الرقابة على دستورية القوانين:

الرقابة على دستورية القوانين هى التحقق من مخالفة القوانين للدستور، تمهيدا لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر، أو لالغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان تم إصدارها. وتنتظم التشريعات فى بلاد الدساتير الجامدة عادة فى ثلاث درجات بعضها فوق بعض، فتختلف فى قوتها، ويحرم على الأدنى منها مخالفة الأعلى. ويأتى فى قمة هذه التشريعات التشريع الدستورى، يليه التشريع العادى[١]، ثم فى النهاية التشريع الفرعى الذى يتمثل فى اللوائح الإدارية.

والتشريع العادى يجب أن يكون صحيحا ليس فقط من الناحية الشكلية المتعلقة بإجراءات تكوينه، وأنما كذلك من الناحية الموضوعية المتصلة بأحكامه. وصحة التشريع على هذا النحو تنشأ من موافقته للقواعد الدستورية التى تقع فى قمة التنظيم القانونى وتوزع الاختصاصات على كافة سلطات

---

(١) نص دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية على نوع آخر من التشريعات تسمى بالتشريعات العضوية Lois organiques وتتعلق هذه التشريعات بتنظيم وتشغيل السلطات العامة ويتطلب اقرارها أو تعديلها إجراءات أشد من اجراءات إقرار أو تعديل التشريعات العادية، وأقل من تلك المستلزمة بالنسبة للتشريعات الدستورية. وتقع هذه التشريعات فى سلم التدرج القانونى على درجة وسط بين التشريع العادى والتشريع الدستورى.
André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques 1968, p. 828.

الدولة، ومنها البرلمان صاحب الوظيفة التشريعية. وتنص بعض الدساتير صراحة على بطلان القوانين التى تخالف أحكامه. ومن هذه الدساتير الدستور اليابانى الصادرعام ١٩٦٣ فى المادة ٩٨ منه.

طرق الرقابة علي دستورية القوانين:

قد تقوم بالرقابة على دستورية القوانين هيئة سياسية، وقد تتولاها جهة قضائية:

أولا: الرقابة بواسطة هيئة سياسية:

تقوم بالرقابة على دستورية القوانين أحيانا هيئة سياسية، تتولى الكشف عن موافقة أومخالفة القوانين لأحكام الدستور، ومن أمثلة هذه الهيئات المجلس الدستورى الفرنسى الذى أنشأه دستور الجمهورية الخامسة سنة ١٩٥٨ ليراقب دستورية التشريعات البرلمانية قبل إصدارها. وقد أخذت غالبية دول المعسكر الشرقى سابقا بهذا النظام من أنظمة رقابة الدستورية.

ويعد نظام رقابة دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية من الأنظمة التى قلما أدت دورها[1]. ولعل ذلك يرجع إلى:

١- أنه يصعب أن تتوافر لهذه الهيئة الحيدة والنزاهة اللازمة للحكم على الأمور دون التأثر بالاتجاهات السياسية أو النزعات الحزبية، خاصة وأنها غالبا ماتعين بواسطة إحدى السلطات العامة فى الدولة فتكون فى العادة تابعة لها خاضعة لاتجاهاتها[2] .

لذلك حاول الدستور الفرنسى تفادى هذا العيب فى طريقة تشكيل المجلس الدستورى بأن أشرك كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بالتساوى فى تعيين أعضائه التسعة الذين يتكون منهم المجلس بالإضافة إلى رؤساء الجمهوريات السابقين الذين يعتبرون أعضاء فيه بحكم القانون.

---

(١) راجع:
M.duverger: Institutions politiques et droit constitutionnel, 1965, p. 223.

(٢) وكان هذا من أسباب فشل مجلس الشيوخ senat coservateur الذى نشأ فى عهد نابليون فى ظل دستور السنة الثامنة.

٢- أن أعضاء هذه الهيئة غالبا مالا يتوافر لديهم التأهيل القانونى اللازم لامكان القيام بعملية رقابة دستورية القوانين وهى عملية قانونية بطبيعتها.

ثانياً: الرقابة بواسطة هيئة قضائية:

وهنا يتولى القضاء فحص القوانين للتحقق من عدم مخالفتها لأحكام الدستور. ولاشك أن فى نزاهة القضاء واستقلاله، وضماناته وتكوين رجاله، وتعوده على بحث المخالفات المرتكبة ضد القواعد القانونية ما يمكنه من أداء هذه المهمة على وجه أفضل.

وقد عارض البعض هذا النوع من أنواع رقابة دستورية القوانين مستندا فى ذلك إلى حجج ضعيفة الأساس يسهل تفنيدها:

- فقالوا أولا أن رقابة دستورية القوانين بواسطة هيئة قضائية يعتبر تدخلا من السلطة القضائية فى أعمال السلطة التشريعية وبالتالى اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات.

ويرد على ذلك بأن الفصل التام بين السلطات لاوجود له حتى فى ظل النظام الرئاسى وهو أشد الأنظمة السياسية تطبيقا لهذا المبدأ من حيث الواقع. فلابد من وجود نوع من العلاقات المتبادلة بين سلطات الدولة الواحدة حتى تتمكن جميعا من تحقيق أهداف الدولة والتنسيق بين أعمالها. ومن ناحية أخرى فإن البرلمان إذا احترم أحكام الدستور فيما يتخذ من تشريعات، فلن يضيره شىء من رقابة القضاء لدستوريه ما يصدر من قوانين.

- وقيل أن رقابة دستورية القوانين تخرج عن إطار وظيفة القاضى وهى تطبيق القانون وليس تقييمه والحكم عليه، وتجعل من القضاء سلطة سياسية[١].

ويرد على ذلك بأن رقابة دستورية القوانين لاتنطوى إلا على تطبيق لقاعدة قانونية أعلى وهى القاعدة الدستورية، وتغليب لها على قاعدة قانونية أدنى وهى قاعدة القانون العادى.

---

(١) راجع:
Georges Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1963, p. 97.

– وأدعى البعض أخيرا أن رقابة القضاء على دستورية القوانين تعتبر اعتداء على البرلمان وهو ينوب عن الأمة فى قيامه بوظيفته، وفى ذلك مخالفة وامتهان لمبدأ سيادة الأمة.

ويرد على ذلك بأن البرلمان فى أدائه لمهمته التشريعية ليس له أن يخالف الدستور الذى يمثل إرادة الأمة العليا، وليس فى رقابة القضاء على دستورية القوانين إلا إعلاء لإرادة الأمة وسيادتها.

أنواع الرقابة القضائية:

يوجد نوعان أساسيان من أنواع الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى العالم، هما الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية والرقابة عن طريق الدفع الفرعى. وثم نوع ثالث من أنواع الرقابة يمزج بين النوعين السابقين بطريقة أو بأخرى، فيرجح جانب أى منهما فى مزيجه أو يساوى بينهما. وذلك كما هو الشأن فى رقابة الدستورية التى نظمها دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على ماسوف نرى عند حديثنا عن هذا الدستور.

أولا: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية:

ويتمثل هذا النوع من الرقابة القضائية فى مبادره صاحب الشأن برفع دعوى أمام المحكمة المختصة للمطالبة بالغاء قانون مخالف للدستور، دون أن ينتظر حتى يطبق عليه. وتتولى المحكمة بحث الأمر، فإذا تحققت من المخالفة حكمت ببطلان هذا القانون والغائه. وبذلك ينتهى أمره بالنسبة للكافة ولاتثار مسألة دستوريته مرة أخرى. ونظرا لخطورة الدور الذى تقوم به المحكمة فى هذه الحالة فإنه يعهد بهذا النوع من الرقابة إلى محكمة واحدة فى الدولة. وذلك لتجنب تضارب الأحكام إذا ماعهد بهذه المهمة إلى عدد من المحاكم، وغالبا ماتسند هذه الرقابة إلى محكمة دستورية تنشأ خصيصا لهذا الغرض. ومن أمثلة الدول التى أخذت بنظام المحكمة المختصة إيطاليا فى دستورها الصادر فى عام ١٩٤٧، وألمانيا فى دستورها الصادر عام ١٩٤٩. غير أن بعض الدول تجعل نظر دعوى دستورية القوانين من اختصاص المحكمة العليا فى القضاء العادى، وهى التى كثيرا ماتسمى محكمة النقض أو التمييز. ومن هذه الدول سويسرا التى تراقب المحكمة الفيدرالية فيها دستورية قوانين الولايات.

ثانيا: الرقابة عن طريق الدفع الفرعي:

وهنا لاتوجد دعوى أصلية بالغاء قانون من القوانين لعدم دستوريته، وإنما يتعلق الأمر بدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه يتقدم به أحد أطراف النزاع فى قضية معروضة أمام القضاء. أى أن الرقابة فى هذه الحالة لاتتخذ شكلا هجوميا كما فى الحالة السابقة، وأنما تأخذ شكلا دفاعيا مقتضاه أن ينتظر صاحب الشأن حتى يراد تطبيق قانون معين عليه فى قضية مطروحة أمام محكمة من المحاكم، ثم يدفع بعدم دستورية هذا القانون. فتتولى المحكمة بحث الأمر، فإذا قدرت مخالفة القانون للدستور امتنعت عن تطبيقه فى الدعوى التى أثير الدفع بصددها. أى أن المحكمة فى حالة الدفع بعدم الدستورية لاتقضى بالغاء القانون وإنما تمتنع فقط عن تطبيقه فى القضية التى أثير الدفع بمناسبتها. ويظل هذا القانون قائما. ويمكن أن تثار مسألة عدم دستوريته من جديد. وذلك لأن حكم المحكمة له حجية نسبية فلايقيد المحاكم الأخرى. بل ولانفس المحكمة بالنسبة للقضايا التى تعرض عليها فيما بعد. لذلك فإن هذه الطريقة تعد أخف وطأة وأقل أثرا من الطريقة السابقة التى تؤدى إلى إعدام القانون المخالف للدستور.

ويرجح فى الفقه والقضاء أن سكوت الدستور لايمنع المحاكم من رقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعى، لأن القاضى فى هذه الحالة إنما يغلب حكم القانون الأعلى على حكم القانون الأدنى. وذلك يدخل ضمن صلاحيات وظيفته. وقد أخذت كثير من الدول بهذه الطريقة دون نص من الدستور. وكانت أولها الولايات المتحدة الأمريكية منذ الحكم الشهير الذى أصدره القاضى مارشال Marshall عام ١٨٠٣[1]. ومن البلاد التى أخذت بها كذلك اليونان والنرويج. وقد نصت بعض الدساتير صراحة على ذلك كدستور اليابان الصادر عام ١٩٤٦.

ويعيب هذه الطريقة أنها بتركها مهمة الرقابة على دستورية القوانين لكافة المحاكم تؤدى عادة إلى تناقض الأحكام وعدم الوحدة التشريعية. كما أنها لاتضع حدا نهائياً للخلاف الذى يمكن أن يثور حول عدم دستورية قانون من القوانين.

---

(١) وذلك فى قضية ماربرى Marbury ضد ماديسون Madison.

القسم الأول
دساتير الماضي

إن التاريخ الصحيح علم حقيقي يدرس الماضى ويتقصى حقائقه كما وقعت. ويمكن للباحث الموضوعي الذى لايعمد إلى التزييف أو التحريف لشئ فى نفسه أو مرض فى قلبه أن يستخلص من تجارب الماضى قواعد علمية يخضع لها السلوك الإنسانى فى مجال الحكم والسلطة كغيره من مجالات الحياة، هذه القواعد بربطها بين الأسباب والنتائج، وبما لها من اثار يقينية فى تقدم المجتمع أو تأخره يمكن الاستفادة منها فى توجيه دفة الحكم وتنظيم شئون الدولة من حيث الواقع تنظيماً يقود إلى ما فيه خير الناس جميعاً.

ويستطيع الدارس المدقق فى التاريخ الدستورى المصرى أن يكشف عن أهم الأحكام الدستورية التى خضع لها تنظيم الدولة منذ عصور الفراعنة القدماء إلى وقتنا الحاضر، عرفية كانت أم تشريعية. بيد أن مجال بحثنا سيقتصر على دراسة مايلى:

الباب الأول: دستور سنة ١٩٢٣.

الباب الثاني: دستور سنة ١٩٣٠.

الباب الثالث: الإعلان الدستوري لسنة ١٩٥٣.

الباب الرابع: دستور سنة ١٩٥٦

الباب الخامس: دستور سنة ١٩٥٨.

الباب السادس: دستور سنة ١٩٦٤.

الباب السابع: تطبيقات الدساتير الناصرية.

الباب الأول
دستــور ســنة ١٩٢٣

قامت المملكة المصرية في ١٥ مارس سنة ١٩٢٣ . وبدأ التفكير فى إقامة دستور جديدة على أساس من الحياة النيابية السليمة التى طالب ها وضحى من أجلها الشعب والزعماء . وكان سعد زغلول يرى أن وضع الدستور يجب أن يوكل إلى جمعية نيابية تأسيسية . غير أن الملك فؤاد قرر أن يشكل لوضعه لجنة من رجال القانون رفض أن يشترك فيها كل من حرب الوفد والحزب الوطنى . وقد تكونت هذه اللجنة من ثلاثين عضواً ورأسهما حسين رشدى باشا . ويبدو مع ذلك أن مشروع الدستور كما وضعته اللجنة لم يرق للملك فؤاد فأراد تعديل بعض أحكامه . وهذا يفسر تعاقب ثلاث وزارات فى السلطة[1] . وهى وزارة عبد الخالق ثروت باشا التى توصلت إلى اعتراف بريطانيا باستقلال مصر، ووزارة محمد توفيق نسيم باشا التى تعشم الملك فيها خيرا، ثم وزارة يحيى إبراهيم باشا التى أصدر الملك الدستور أثناء حكمها بتاريخ ١٩ أبريل عام ١٩٢٣ ، بعد تعديلات طفيفة فى الصياغة .

---

(١) دكتور مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة - ١٩٦٦ ص ٣٧٦ ومابعدها.

الفصل الأول

الخصائص العامة للدستور

لاشك أن لكل دستور خصائصه التى تشكل ملامحه الأساسية ويتميز بها عن غيره من الدساتير. ونتناول فيما يلى بحث الخصائص العامة لدستور ١٩٢٣ على النحو الآتى:

- أسلوب نشأة الدستور.
- جمود الدستور.
- تأييد الملكية الوراثية.
- الأخذ بالديموقراطية النيابية.
- إقامة النظام البرلمانى.
- فردية النزعة.

المبحث الأول

أسلوب نشأة الدستور

تردد الفقهاء فى تكييف أسلوب نشأة دستور عام ١٩٢٣ بين آراء ثلاثة: فقال البعض أن له أسلوب نشأة خاص. وادعى غيرهم أنه ولد فى صورة عقد بين الملك والأمة. وأكد فريق ثالث أن الدستور جاء منحة من الملك إلى شعبه. ونتحدث فيما يلى بإيجاز عن كل من الآراء الثلاثة:

أسلوب خاص:

رأى بعض الفقهاء أن نشأة دستور ١٩٢٣ لايدخل ضمن التصنيفات التقليدية المعروفة لأساليب نشأة الدساتير. وأنه نشأ بأسلوب من نوع خاص. وذلك لما أحاط بنشأته من ظروف متميزة تمثلت أولا فى الثورة الشعبية التى اندلعت عام ١٩١٩ وكان من نتائجها اعلان استقلال مصر فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢. وثانيا فى تدخل سلطات الاحتلال البريطانى الذى كان جاثما على صدر البلاد فى ذلك الوقت[١].

---

(١) دكتور السيد صبرى: مبادىء القانون الدستورى- طبعة سنة ١٩٤٩- ص ٢٠٦.

غير أن هذا الرأى مردود عليه. إذا أن تصنيفات أساليب نشأة الدساتير لاتنفى تنوع الظروف التى تحيط بنشأة كل دستور وتترجم مجتمعه الخاص[1]. ودور الارادة الشعبية فى نشأة دستور ١٩٢٣ لايخرجه عن التصنيفات التقليدية لأساليب نشأة الدساتير، إذ أن هذه التصنيفات إنما تقوم أصلا على أساس مدى دور هذه الإرادة فى خلق الدساتير. أما فيما يتعلق بالتدخل الأجنبى، فلم يكن للانجليز من حيث الواقع أمام تصاعد إرادة الشعب المصرى دور حقيقى فى وضع هذا الدستور.

أسلوب العقد:

رأى فريق آخر من الفقهاء أن دستور ١٩٢٣ يعد من حيث نشأته عقداً بين الأمة والملك بدليل مانص عليه الدستور من أن الأمة هى مصدر السلطات، مما يتنافى مع اعتباره مجرد منحة من الملك. ويؤيد شكل العقد فى نشأته كذلك القسم الذى تبادله كل من الملك وممثلى الأمة على احترام أحكام الدستور عند افتتاح الدورة البرلمانية الأولى[2].

غير أن هذا الرأى كذلك محل نظر، إذ أن العقد فى الأصل أنما يقوم على توافق ارادتين حرتين. ويعد الاختيار فيه عنصرا أساسيا. وهذا لايتفق مع كون الدستور قد نشأ تحت ضغط ارادة الشعب وثورته. إذا كيف يمكن اعتباره عقداً إذا كان الملك قد أجبر أو اضطر إلى إصداره. وقد يرد البعض على ذلك بالقول بأن التفاعل بين إرادة الشعب الدافعة إلى منح الدستور، وإرادة الحاكم المانحة له إنما يعنى أن الدستور هو نتاج ارادتين.

فهو بمثابة اتفاق أو عقد بينهما. وكم يضطر الإنسان إلى التعاقد على ما لايحب بدافع من الظروف المحيطة دون أن ينتقص ذلك من صفة العقد الذى يبرمه. غير أننا نرى أن المقصود بأسلوب العقد فى نشأة الدساتير فى إطار القانون العام هو أن يأتى الدستور وليد ارادتين حرتين حقيقة. فالأمر هنا لايتعلق بعقد من عقود الاذعان التى تبرم فى مجال القانون الخاص.

أما مبدأ سيادة الأمة فإن الأخذ به أو اعتناقه فى دستور معين لايدل فى

---

(١) دكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستورى - ١٩٧١ - ص ٥٥٧.

(٢) دكتور عثمان خليل ودكتور سليمان الطماوى: المرجع السابق - ص ٣٤٢.

ذاته على اتباع أسلوب معين فى نشأة هذا الدستور. فيمكن أن نجده منصوصا عليه فى دساتير نشأت بأساليب ديمقراطية كأسلوب الجمعية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الشعبى. كما يمكن أن تتضمنه دساتير ولدت بأساليب غير ديموقراطية كأسلوبى المنحة والعقد. لذلك فإن النص على مبدأ سيادة الأمة فى دستور ١٩٢٣ لايعد حجة أو دليلا على نشأته بأسلوب العقد.

أما القسم المتبادل بين الملك وأعضاء البرلمان على احترام أحكام الدستور فهو لاحق على نشأة الدستور فلايدخل فى تكييف أسلوب نشأته. كما أنه يقع عادة بالنسبة لمختلف الدساتير بصرف النظر عن أساليب نشأتها[١]ودون أن يغير شيئا من هذه الأساليب التى تتحدد وقت الإصدار وقبل القسم[٢].

أسلوب المنحة:

وقال فريق ثالث من فقهاء القانون العام أن دستور ١٩٢٣ يعتبر منحة من الملك صدر بإرادته المنفردة[٣] ويستند هذا الرأى إلى حجج متعددة:

أولها ماجاء على لسان الملك فؤاد الأول فى مقدمة الدستور من أنه «بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد بها الينا نتطلب الخير دائما لأمتنا بكل مافى وسعنا ونتوخى أن نسلك بها السبل التى نعلم أنها تفضى إلى سعادتها وارتقائها لما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة. لما كان ذلك لايتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم وأرقاها. وبما أن تحقيق ذلك كان دائما من أجل رغباتنا ومن أعظم ماتتجه إليه عزائمنا حرصا على النهوض بشعبنا إلى المنزلة العليا.. أمرنا بما هو آت».

وقيل فى تأييد ذلك أيضا أن دستور ١٩٢٣ أنما وضعته لجنة الثلاثين التى شكلتها الحكومة ولم يشترك فيها من الأحزاب غير حزب واحد. أى أن

---

(١) دكتور السيد صبرى: المرجع السابق ص ٣٠٤.

(٢) دكتور محسن خليل: المرجع السابق ص ٥٥٦

(٣) دكتور محسن خليل: المرجع السابق ص ٥٥٩، دكتور ثروت بدوى المرجع السابق ص ٢٣٧.

الدستور فى نهاية الأمر يكاد يكون من وضع لجنة حكومية. ووصف المنحة لايقتصر علي الحالة التى يمنح الحاكم فيها الدستور تلقائيا واختيارا ،وإنما يصدق أيضا على الحالة التى يضطر فيها إلى إصداره تحت ضغط من ارادة الشعب خوفا من تطور الأحداث وتهديد كيانه أو الاطاحة بما يتمتع به من سلطات. فمنح الدستور تحت ضغط لايغير من أسلوب نشأته، بل إنه يندر أن يمنح ملك أو حاكم شعبه دستورا يحد فيه من سلطاته أو يتنازل عن جزء منها دون أن يكون مدفوعا إلى ذلك بمؤثرات مختلفة أهمها ارادة الشعب واتجاه الرأى العام.

ونحن نؤيد الرأى القائل بأن دستور ١٩٢٣ قد نشأ عن طريق المنحة من الملك.

المبحث الثاني

جمـود الدسـتـور

يعد دستور ١٩٢٣ من الدساتير الجامدة، أى التى لايمكن تعديل أحكامها إلا بشروط وإجراءات خاصة أكثر صعوبة وتعقيدا من الشروط والإجراءات المستلزمة لتعديل القوانين العادية. والحكمة من جمود الدساتير أو القوانين الأساسية هى ضمان قدر من الثبات والاستقرار لنصوصها مع الحث على التدبر والتأنى فى تعديلها إذا لزم التعديل. وقد نص دستور عام ١٩٢٣ على إجراءات خاصة لتعديل احكامه من ناحية، كما تضمن من ناحية أخرى تحريم تعديل بعض النصوص، إما بصفة مطلقة أو لمدة معينة.

إجراءات التعديل:

تبدأ إجراءات التعديل باقتراح التعديل، وهو من حق كل من الملك ومجلسى النواب والشيوخ(١). ثم يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء قراراً بضرورة التعديل وبتحديد موضوعه. ويشترط تصديق الملك على هذا القرار. فإذا لم يصدق أصبح الاستمرار فى الإجراءات غير ممكن. أما إذا صدق الملك وأصدر البرلمان بالاتفاق مع الملك قرارا بشأن المسائل محل التنقيح فلاتصح مناقشة هذه المسائل فى كل من المجلسين إلا

---

(١) المادة ١٥٦ من الدستور.

بحضور ثلثى أعضائه. ويشترط لصحة القرارات المتعلقة بها أن تصدر بأغلبية ثلثى الآراء كذلك[1].

تحريم التعديل:

أما بالنسبة للنصوص التى تحرم تعديل بعض أحكام الدستور فإنها على نوعين، فبعضها يحرم التعديل بصفة مطلقة وبعضها يحرمه بصفة مؤقتة.

فالنوع الأول يشمل تحريم الأحكام المتعلقة بشكل الحكومة البرلمانى والأحكام الخاصة بنظام وراثة العرش، وتلك المتصلة بمبادىء الحرية والمساواة[2].

والنوع الثانى يتضمن تحريم تعديل الأحكام المتعلقة بحقوق مسند الملكية خلال مدة الوصاية على العرش. وذلك لما تتسم به هذه الفترة من قلق وعدم استقرار. وللمحافظة على حقوق الملك الصغير خلال فترة الوصاية[3].

المبحث الثالث

تأييد الملكية الوراثية

نصت المادة الأولى من دستور ١٩٢٣ على، أن الحكومة المصرية ملكية وراثية. وقضى الأمر الملكى الصادر فى ١٣ أبريل عام ١٩٢٢ - والذى أحال اليه الدستور - بأن الملك وراثى فى أسرة محمد على، وأن ولايته تنتقل إلى أكبر أبناء صاحب العرش ثم إلى أكبر أبناء هذا الابن وهكذا. فإذا لم يكن للملك إبن انتقلت الولاية إلى أكبر إخوته فإن لم يوجد له إخوة فإلى أكبر أبناء إخوته.... وهكذا حسب درجة القرابة مع حرمان النساء واشتراط أن يكون الملك مسلما من أبوين مسلمين وأن يكون سليم العقل.

وهكذا أخذ دستور ١٩٢٣ بالنظام الملكى الذى يتولى فيه رئيس الدولة الحكم عن طريق الوراثة. ولم يأخذ بالنظام الجمهورى الذى يقوم على انتخاب الرئيس من بين أفراد الشعب. وجدير بالذكر أن تواجد الديموقراطية

---

(١) المادة ١٥٧ من الدستور.

(٢) المادة ١٥٦ من الدستور.

(٣) المادة ١٥٨ من الدستور.

لايتلازم مع الأخذ بالنظام الجمهورى. فليس كل نظام جمهورى ديموقراطيا، وليست الملكيات بأكملها ديكتاتورية، فالمملكة المتحدة البريطانية ملكية ولكنها تعد مثلا يحتذى به فى الديموقراطية وقبلة تتجه اليها أنظار العالم فى هذا المجال. وكم من نظام جمهورى أوغل فى الديكتاتورية رغم الانتخاب والتستر وراء إرادة الشعب الظاهرة التى يسهل تزييفها خاصة فى البلاد المتخلفة وبلاد الوعى المخفض.

المبحث الرابع

الأخذ بالديموقراطية النيابية

اعترف دستور ١٩٢٣ بأن الأمة هى صاحبة السيادة ومصدر السلطات. إلا أنه[1] لم يشأ أن يجعل الشعب يمارس السلطة بنفسه أو يشترك فى ممارستها دون وساطة كما هو شأن الديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة. ولكنه فضل الأخذ بنظام الديموقراطية النيابية التى يمارس الشعب فيها سلطاته عن طريق نواب ينتخبهم. وهكذا أسند الدستور التشريع إلى برلمان يتجدد دوريا ويتكون من مجلسين[2] أحدهما منتخب بأسره وهو مجلس النواب. أما الأخر وهو مجلس الشيوخ فيختار ثلاثة أخماس أعضائه فقط بالانتخاب.

ويقتصر دور الناخبين فى ظل مبدأ سيادة الأمة الذى اعتنقه الدستور على انتخاب أعضاء البرلمان دون أن يمتد إلى أبعد من ذلك. فلايستفتى الناخبون فى أمور الحكم. ويمثل النائب الأمة بأكملها، ويستقل عن ناخبيه فلايستطيعون توجيهه أو عزله، بخلاف مايحدث فى حالة تطبيق مبدأ سيادة الشعب الذى يميزه بين الديموقراطية النيابية والديموقراطية المباشرة.

أما من حيث تكوين هيئة الناخبين فقد أخذ الانتخاب بنظام الاقتراع العام غير المباشر. إلا أن أول برلمان جاء تطبيقا له قام بتعديله بقانونين معتنقا مبدأ الاقتراع العام المباشر. وقد أخذ القانونان بمبدأ الاقتراع العام فاعترف بحق الانتخاب لكل مصرى بلغ من العمر إحدى وعشرين سنة

---

(١) المادة ٢٣ من الدستور.

(٢) المادة ٧٣ من الدستور.

ميلادية. ولم يشترطا درجة معينة من الغنى أو التعليم أو الانتماء إلى طبقة معينة. إلا أن القانونين اختلفا فى الصفة المباشرة للاقتراع. فبالنسبة للقانون الأول جعل الانتخاب على درجتين بالنسبة للنواب فلايقوم الناخب باختيار عضو البرلمان مباشرة وإنما يشترك كل ثلاثين ناخبا فى اختيار مندوب عنهم لاتقل سنة عن ٢٥ عاما ويكون انتخابه بالأغلبية النسبية. وهذا المندوب الثلاثينى هو الذى يتولى انتخاب عضو مجلس النواب. وبالنسبة لمجلس الشيوخ يتم الانتخاب على ثلاث درجات بأن ينتخب كل خمسة من المندوبين الثلاثينيين واحداً منهم لاتقل سنة عن ثلاثين سنة ليقوم بانتخاب عضو مجلس الشيوخ. أما القانون الثانى رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ فقد أقر مبدأ الانتخاب المباشر فألغى تعدد درجات الاقتراع بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلسين على السواء ورفع سن الانتخاب بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلى ٢٥ عاما.

المبحث الخامس

إقامة النظام البرلماني

يختلف النظام البرلمانى عن النظام الرئاسى ونظام الجمعية حسب نوعية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. فالنظام البرلمانى يقوم على التوازن والتعاون بين السلطتين مع ثنائية السلطة التنفيذية. وفى النظام الرئاسى يزداد الفصل بين السلطتين مع ترجيح جانب السلطة التنفيذية. أما نظام الجمعية فيغلب كفة السلطة التشريعية فى مواجهة التنفيذية. وقد أخذ دستور ١٩٢٣ بنظام الحكم البرلمانى بعنصرية ثنائية الجهاز التنفيذى والتعاون بين السلطتين.

فبالنسبة لثنائية الجهاز التنفيذى ميز الدستور بين رئيس الدولة وهو الملك الذى يمارس اختصاصاته عن طريق الوزراء وليست له إلا سلطات إسمية، وذاته مصونة لاتمس فلايسأل أمام البرلمان، وبين مجلس الوزراء وهو المهيمن على مصالح الدولة والمسئول أمام مجلس النواب ليس فقط مسئولية تضامنية أو جماعية وإنما كذلك مسئولية فردية لكل وزير عن أعمال وزارته[١].

وبالنسبة لتوازن السلطتين التنفيذية والتشريعية ووجود نوع من التعاون بينهما يلطف من حده مبدأ الفصل بين السلطات، منح الدستور السلطة التنفيذية

---

(١) المواد ٣٣، ٤٨، ٥٧، ٦٠، ٦١ من الدستور.

حق حل البرلمان[1]. ولكنه قرر لهذا الأخير كمقابل لذلك حق سحب الثقة من الوزارة[2]. كما أقام الدستور نوعا من التعاون بين السلطتين فسمح لكل منهما بشىء من التدخل فى الشئون التى تخص الأخرى أصلا. فالتشريع من عمل البرلمان غير أن للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين والتصديق عليها وإصدارها[3]. كما أنها تقوم بدعوة البرلمان للانعقاد وفض دورته. وبالمثل فإن البرلمان يتدخل بقدر فى أعمال السلطة التنفيذية فيصدق على المعاهدات التى تعقدها ويوافق على ميزانية الدولة التى تعدها الحكومة ويتوقف عليها الاضطلاع بمهامها، وله حق توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء[4].

المبحث السادس

فرديـــة النزعـــة

قادم دستور ١٩٢٣ على أساس من المذهب الفردى الذى يقلل من تدخل الدولة تدخلا إيجابيا فى شئون الأفراد، فنص على كثير من الحقوق والحريات التقليدية كحق الأمم[5]، وحرية الرأى[6]، وحرية الصحافة[7]، وحرية الاجتماعات[8]. ولكنه لم ينص على الحقوق الاجتماعية كحق المعونة فى حالة العجز أو الشيخوخة وحق العمل وغيرها من الحقوق التى تقوم عليها المذاهب الاشتراكية وتتطلب من الدولة تدخلا إيجابيا لمساعدة الضعفاء خاصة من الناحية الاقتصادية.

---

(١) المادة ٦١ من الدستور.
(٢) المادة ٣٨ من الدستور.
(٣) المواد ٢٥، ٢٨، ٣٤.
(٤) المادة ١٠٧ من الدستور.
(٥) المادة ٥ من الدستور.
(٦) المادة ١٤ من الدستور.
(٧) المادة ١٥ من الدستور.
(٨) المادة ٨٣ من الدستور.

الفصل الثاني

السلطات العامة في الدستور

نتناول فيما يلي الحديث عن كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، أما السلطة القضائية ، هي ثالث السلطات العامة في الدستور فإن دراستها تخرج عن مجال بحثنا

المبحث الأول

السلطة التشريعية

البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع. وقد أخذ دستور ١٩٢٣ بنظام المجلسين فنصت المادة ٧٣ منه على أن يتكون البرلمان من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ. ومن الطبيعي والمستنتج من هذا الازدواج أن يختلف تكوين المجلسين وأن تتباين اختصاصاتهما في حدود معينة. ونبحث فيما يلي تكوين البرلمان ثم اختصاصاته.

المطلب الأول

تكوين البرلمان

١ - تكوين مجلس النواب

يتكون مجلس النواب من أعضاء منتخبين جميعا عن طريق الاقتراع العام[1]. ويشترط أن يتوافر في النائب عدة شروط منها إلا يقل عمره عن ثلاثين عاما[2] فلا يكفي أن يكون عمر المرشح ٢١ سنة فأكثر وأن يكون أسمه مدرجا بأحد جداول الانتخاب، ولعل في اشتراط الثلاثين عاما ضمانا لتوافر درجة معينة من الحكمة والاتزان، وتجنبا لاندفاع وحماس الشباب في المراحل المبكرة من العمر.

وقد اراد قانون الانتخاب أن يضمن في النائب حدا أدنى من المستوى الثقافي فاستلزم فيه أن يكون محسنا للقراءة والكتابة. وقد حرم الدستور على

---

(١) المادة ٨٥ من الدستور

(٢) المادة ٩٢ من الدستور.

أفراد الأسرة المالكة ونبلائها حق الترشيح لعضوية أى من مجلسى البرلمان وذلك لالتصاقهم وصلتهم القوية بالملك[1].

ولضمان جدية الترشيح أوجب قانون الانتخاب على كل مرشح أن يودع كتأمين انتخابى وقت الترشيح مبلغ مائة وخمسين جنيها تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية فى حالة عدوله عن الترشيح أو عدم حصوله على عشر الأصوات الصحيحة التى أعطت فى الانتخابات.

ومدة العضوية فى مجلس النواب خمس سنوات[2]. ويتم اختيار رئيس ووكيلى المجلس عن طريق الانتخاب سنويا فى أول كل دور انعقاد عادى ويجوز إعادة إنتخاب رئيس المجلس ووكيليه[3].

٢- تكوين مجلس الشيوخ

على خلاف الحال فى تكوين مجلس النواب أخذ ا لدستور بمبدأى الانتخاب والتعيين معا بخصوص تكوين مجلس الشيوخ. لذلك يعد هذا المجلس أقل ديموقراطية فى تكوينه من المجلس الأول. فثلاثة أخماسه ينتخبون بالاقترع العام طبقا لاحكام قانون ألانتخاب والخمسين يعينهم الملك[4]. وقد قيل فى حكمة الأخذ بمبدأ التعيين أنه يسمح بإكمال النقص فى تمثيل الكفاءات التى قد يأنف أصحابها دخول المعارك الانتخابية.

ويشترط فى عضو مجلس الشيوخ سواء أكان منتخباً أم معينا أن يكون منتميا إلى إحدى الفئات التى حددتها المادة ٨٧ من الدستور وهى:

الوزراء، الممثلون السياسيون، رؤساء مجلس النواب، وكلاء الوزارات، رؤساء ومستشارو محكمة الاستئناف أو أية محكمة من الدستور أخرى من درجتها أو أعلى منها ،النواب العموميون، نقباء المحامين، موظفو الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا سواء الحاليون أم السابقون، كبار العلماء والرؤساء الروحيين، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا، النواب

(١) المادة ٨٦ من الدستور.
(٢) المادة ٨ من الدستور
(٣) المادة ٧٤ من الدتور.
(٤) المادة ٧٧ من الدستور.

نذين قضوا سنتين فى النيابة. الملاك الذين يؤدون ضريبة لاتقل عن مائة وخمسين جنيها مصريا فى العام، من لايقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو المهن الحرة، وذلك كله مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التى نص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينها وبين عضوية المجلس. وتخفض الضريبة والدخل السنوى بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية أسوان.

ويشترط فى عضو مجلس الشيوخ بالإضافة إلى ذلك أن يكون بالغا من العمر أربعين سنة على الأقل(١). وذلك حتى يكون مع انتمائه إلى إحدى الفئات سالفة الذكر أكثر حكمة وترو. مما يلطف من حدة الاندفاع الذى قد ينزلق اليه عضو مجلس النواب.

كما يشترط فى عضو مجلس الشيوخ المنتخب أن يكون اسمه مقيدا فى جدول من جداول الانتخاب، محسنا للقراءة والكتابة وأن يودع عند الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيها تخصص لأعمال الخير المحلية فى الدائرة الانتخابية إذا عدل المرشح عن الترشيح أو لم يحصل كحد أدنى على عشر الأصوات الصحيحة.

ومدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنوات، ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف الشيوخ المنتخبين كل خمس سنوات. ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه. ويقوم الملك بتعيين رئيس المجلس لمدة سنتين. أما الوكيلان فينتخبهما المجلس لنفس المدة ويجوز تجديد اختيار الرئيس وكذلك الوكيلين(٢).

المطلب الثاني

اختصاص البرلمان

جعل دستور ١٩٢٣ من عملية التشريع وإقرار القوانين اختصاصا أصيلا للبرلمان. وليس للسلطة التنفيذية أن تنشىء من القواعد العامة إلا فى حالات اللوائح وفى حدود ماهو منصوص عليه فى الدستور.

وبالنسبة للمسائل المالية كذلك يختص البرلمان بأساساتها. فلايجوز إنشاء

---

(١) المادة ٨٠ من الدستور

(٢) المادة ١٣٤ من الدستور.

أو تعديل أو إلغاء ضريبة إلا بقانون[1]. ولايجوز عقد أى قرض عام يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة فى سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان[2]. ويجب تقديم ميزانية الدولة إلى البرلمان قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لمناقشتها واعتمادها ولايجوز فض الدور العادى لانعقاد البرلمان قبل الانتهاء من تقريرها[3].

وقد ساوى الدستور فى الاختصاص بين مجلسى البرلمان من حيث المبدأ فأوجب موافقة كلاهما على القانون حتى يمكن إصداره. غير أن الدستور قد أدخل على قاعدة المساواة استثناءات عدة ، يمكن إيجازها فيما يلى:

١- لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين المتعلقة بانشاء الضرائب أو زيادتها[4].

٢- لمجلس النواب وحده حق سحب الثقة من الوزارة ليجبرها على الاستقالة. وفى مقابل ذلك يخضع هذا المجلس - وحده أيضا - لحق الحل الذى تتمتع به الحكومة تجاهه لتوازن به مسألة الثقة.

٣- تناقش الميزانية فى مجلس النواب قبل عرضها على مجلس الشيوخ[5].

٤- أوجب الدستور فى حالات معينة اجتماع المجلسين فى هيئة مؤتمر. وفى ذلك تغليب لجانب مجلس النواب نظرا لتفوقه العددى. ومن هذه الحالات حالة استحكام الخلاف بين المجلسين على تقرير أحد أبواب الميزانية وحالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك عليه. كذلك فى حالة يمين الولاء وهو القسم الذى يقسمه الملك قبل مباشرة سلطاته باحترام الدستور والقوانين والمحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه.

---

(١) المادة ١٢٧ من الدستور.
(٢) المادة ١٣ والمادة ١٤٠ من الدستور.
(٣) المادة ٢٨ من الدستور.
(٤) المادة ١٣٩ من الدستور.
(٥) المادة ٣٣.

المبحث الثاني

السلطة التنفيذية

تمشيا مع أحكام النظام البرلمانى أخذ دستور ١٩٢٣ بمبدأ ازدواج السلطة التنفيذية وجعل الوزارة هى صاحبة الاختصاص الحقيقى فى مجال هذه السلطة. ونتحدث فيما يلى عن تكوين السلطة التنفيذية ثم عن اختصاصها.

المطلب الأول

تكوين السلطة التنفيذية

تكونت السلطة التنفيذية فى دستور ١٩٢٣ من طرفين هما الملك والوزارة. وذلك حسب المبدأ البرلمانى سالف الذكر.

الملــك:

نصت المادة ٢٩ من دستور ١٩٢٣ على أن السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود الدستور. غير أن الدستور نص على عدم مسئولية الملك باعتبار أن ذاته مصونة لاتمس(١). ونتيجة لهذين الأمرين فإن الملك يتولى سلطاته بواسطة وزاراته(٢). ويجب لنفاذ توقيعاته فى شئون الدولة أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون(٣). وذلك ليتحملوا مسئوليتها، إذ أن أوامر الملك - شفهية كانت أم كتابية - لاتخلى الوزارة من المسئولية(٤).

الــوزارة:

الوزارة هى عماد السلطة التنفيذية والقائم الفعلى بأعمالها .وتتكون من رئيس الوزارة والوزراء. ويجمعهم مجلس واحد متضامن. وهم مسئولون فرديا وتضامنيا أمام البرلمان. ويشترط فى الوزير بالإضافة إلى جنسيته المصرية ألا يكون من أفراد الأسر المالكة(٥) ويجوز أن يجمع بين منصبه وعضوية البرلمان.

---

(١) المادة ٣٣

(٢) المادة ٤٨.

(٣) المادة ٦٠.

(٤) المادة ٦٢.

(٥) المادة ٥٨ والمادة ٥٩ من الدستور.

ويتولى الملك رسميا تعيين رئيس الوزراء، إلا أن حريته فى هذا الشأن ليست كبيرة إذ يتعين عليه وضع الأغلبية البرلمانية فى الاعتبار بأن يختار شخصا ترضى عنه الأغلبية لكى تنال الوزارة ثقة المجلس. وهذا الشخص عادة هو زعيم حزب الأغلبية أو زعيم أحد الأحزاب المشتركة فى تشكيل الوزارة الائتلافية فى حالة عدم حصول أى منها على الأغلبية المطلقة لمقاعد المجلس. ويتم تعيين رئيس الوزراء بأمر ملكى يحمل توقيع الملك وحده. أما بالنسبة لاقالة رئيس الوزراء فإذا كان للملك هذا الحق فإن ممارسته عملا ليست بالأمر السهل نظرا لموقف الأغلبية البرلمانية وضرورة موافقتها على رئيس الوزراء الجديد.

ويتولى رئيس الوزراء اختيار أعضاء الوزارة ليكون فى ذلك ضمانا لتجانسها كهيئة متكاملة متضامنة. ويعرض رئيس الوزراء أسماء وزرائه المقترحين على الملك فيصدر مرسوما ملكيا بتشكيل الوزارة. وليس للملك سلطة حقيقية فى هذا الصدد رغم نص الدستور على أن يعين الملك وزرائه[1]. ويمكن إقالة الوزراء - كتعيينهم - بمرسوم ملكى.

المطلب الثاني

إختصاصات السلطة التنفيذية

تتلخص اختصاصات السلطة التنفيذية فيمايلى:

- تعيين الموظفين.
- إصدار اللوائح.
- إبرام المعاهدات.
- حق العفو.
- إعلان الأحكام العرفية.
- إعلان الحرب.

ونعرض الآن لكل من هذه الاختصاصات مع بيان من يتولى ممارستها من فرعى السلطة التنفيذية.

---

(١) المادة ٤٩ من الدستور.

١- تعيين الموظفين:

ينفرد الملك بتعيين طائفة من الموظفين بأوامر ملكية، وذلك كتعيين الممثلين السياسيين. وتعين طائفة أخرى من الموظفين بمراسيم ملكيه تحمل توقيع الملك بالإضافة إلى توقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين وهذه الطائفة تضم كبار موظفى الدولة الذين ورد ذكرهم فى المرسوم الصادر فى ٨ فبراير سنة ١٩٥٢ . ويمكن أن تضاف إليهم فئات أخرى توردها قوانين أو مراسيم خاصة. ومن أمثلة هؤلاء الموظفين وكلاء الوزارات والقضاة والمديرون. وتعين طائفة أخرى من الموظفين بقرارات من مجلس الوزراء أو من الوزير المختص أو رئيس المصلحة. وجدير بالذكر أن من يملك التعين يملك العزل كقاعدة عامة.

٢- اصدار اللوائح:

اللائحة هى قاعدة عامة مجردة تصدر من السلطة التنفيذية. وهى من الناحية الموضوعية لاتختلف عن القانون فى شىء. ولاتفترق عنه إلا من حيث مصدرها أى استنادا إلى المعيار الشكلى أو العضوى فى التفرقة بينها وبين القانون.

والأصل فى التشريع أنه من اختصاص السلطة التشريعية التى لها - طبقا للوضع التقليدى السائد لدينا - أن تخلق ماترى من تشريعات فى أى مجال من المجالات مع مراعاة أحكام الدستور وحده. بل إن بعض الموضوعات كمسائل الحريات والحقوق الفردية لايمكن تنظيمها إلا بقانون. غير أن واقع العمل العام قد اقتضى - بالنص أو عرفا ومنذ بداية تنظيم السلطات العامة فى العالم - أن يكون للسلطة التنفيذية فى حدود معينة حق إصدار هذا النوع من التشريعات الفرعية المسمى باللوائح. وهى على أنواع متعددة فمنها اللوائح التنفيذية، واللوائح التنظيمية، ولوائح الضبط، واللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة.

فبالنسبة للوائح التنفيذية، وهى تلك التى تضع القواعد التفصيلية لتنفيذ القوانين التى تقتصر عادة على تحديد المبادىء العامة، فقد نصت المادة ٣٧ من دستور ١٩٢٣ على حق الملك فى وضعها فى صيغة صريحة وهى «الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين».

وبالنسبة للوائح التنظيمية وهى التى تضع قواعد تنظيم المرافق العامة وإدارتها نص عليها دستور ١٩٢٣ أيضا بقوله إن الملك «يرتب المصالح العامة». وتصدر هذه اللوائح بمرسوم موقع عليه من الملك ورئيس الوزراء والوزراء المختصين. وقد اختلف الفقهاء فيما إذا كان ترتيب المرافق العامة يقصد به مجرد تنظيمها[1] أم أنه يشمل كذلك سلطة إنشائها وإلغائها[2]. والراجح أن الترتيب من الناحية اللغوية يعنى التنظيم. غير أنه من الناحية العملية أنشئت بعض المصالح بمراسيم ملكية والبعض الآخر بقوانين[3].

أما عن لوائح الضبط وهى التى تصدر للمحافظة على النظام العام – بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة – عن طريق تقييد حريات الأفراد فقد سكت دستور ١٩٢٣ عن النص عليها. ولكن العمل جرى على إصدارها. وذهب بعض الفقهاء إلى القول بتولد عرف دستورى يعطى السلطة التنفيذية حق إصدار لوائح الضبط[4]. بينما رأى فريق آخر أنه لم يكن للسلطة التنفيذية هذا الحق وأن فيما جرى عليه العمل مخالفة للدستور الذى كفل الحريات العامة وقرر عدم المساس بها إلا فى حدود القانون. فلاتصدر اللوائح فى هذا المجال إلا تنفيذاً للقانون[5]. ولعل هذا هو الرأى الصحيح، لأن الرأى الأول خطر على الحقوق والحريات الفردية. بالإضافة إلى أن الدليل لم يقم حقيقة على نشأة القاعدة العرفية المدعاة بركنيها، المادى المتمثل فى تكرار العمل بها بصفة منتظمة لمدة كافية، والمعنوى المتلخص فى الشعور بالزام هذه القاعدة كقاعدة قانونية.

أما اللوائح التفويضية وهى التى تضع السلطة التنفيذية بواسطتها – بدلا من البرلمان – قواعد لها قوة القانون فى موضوعات معينة ولمدة محددة فلم ينص عليها كذلك دستور ١٩٢٣ مما رجح عدم التسليم بحق الحكومة فى إصدارها ،لأن الوظيفة التشريعية ليست حقا للبرلمان يتصرف فيه أو يتنازل

---

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا: دروس فى القانون الإدارى المصرى – ١٩٤٦ ص ٥ وما بعدها.

(٢) الدكتور وحيد رزفت: القانون الإدارى المصرى ١٩٣٨ ص ٣٦٣.

(٣) الدكتور محمد زهير جرانه: مبادىء القانون الإدارى المصرى ١٩٤٤ ص ٦٠.

(٤) الدكتور السيد صبرى: المرجع السابق ص ٤٧٠.

(٥) الدكتور محمد فؤاد مهنا: المرجع السابق ٣٩٠ ومابعدها، الدكتور محسن خليل: المرجع السابق ص ٨٥٠.

عنه كيفما يشاء، وإنما هى اختصاص عليه أن يمارسه بنفسه مالم يصرح له الدستور بغير ذلك. غير أن البرلمان قد لجأ عملا إلى تفويض السلطة، ولكن فى حالات قليلة.

وبالنسبة للوائح الضرورة التى تصدر فى غيبة البرلمان وتضع قواعد لها قوة القانون لمواجهة حالات عاجلة لاتحتمل التأخير، نص دستور ١٩٢٣ على هذا النوع من اللوائح فقضت المادة ٤١ منه بأنه «إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان مايوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط إلا تكون مخالفة للدستور. ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ماكان لها من قوة القانون».

فاشترط الدستور لاصدار هذه اللوائح عدة شروط نوجزها فيمايلى:

١- أن تصدر بين أدوار انعقاد البرلمان أى فى فترة عطلته السنوية فحسب، فلايمكن أن تصدر فى فترة تأجيل انعقاده أو فى فترة حل مجلس النواب. أى أنها تصدر فى إحدى صور غيبة البرلمان فقط وهى العطلة السنوية دون الصورتين الباقيتن وهما التأجيل والحل.

٢- أن تصدر اللوائح لمواجهة حالات توجب الاسراع إلى اتجاه تدابير لاتحتمل التأخير. وتقدير ذلك متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمان(١).

٣- إلا تخالف هذه اللوائح أحكام الدستور.

٤- يجب بعد صدور لوائح الضرورة دعوة البرلمان للاجتماع فى دور انعقاد غير عادى لعرضها عليه فى أول اجتماع له. فإذا لم تعرض على هذا النحو أو عرضت فلم يقرها البرلمان زال عنها ماكان لها من قوة القانون، وذلك بالنسبة للمستقبل فقط.

---

(١) أكدت محكمة القضاء الإدارى ذلك فى حكمها الصادر فى ١٠ فبراير سنة ١٩٤٨ فى القضية رقم ٦٥ لسنة ١ القضائية - مجموعة مجلس الدولة السنة الثانية - ص ٣١٥.

٣- ابرام المعاهدات:

فرق الدستور بين نوعين من المعاهدات:

الأول: هو جميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أونقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها بشىء من النفقات أومساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة. وهذا النوع لايكون نافذا إلا بعد موافقة البرلمان عليه بقانون. وذلك كما هو الحال بالنسبة للقانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٣٦ الذى صدق البرلمان به على المعاهدة المصرية الانجليزية المشهورة.

والثانى: هو ماعدا ذلك من معاهدات، ولايشترط فيه موافقة البرلمان، وإنما تبرمه السلطة التنفيذية وتبلغه إليه متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها، مشفوعة بما يناسب من البيان.

٤- حق العفو:

العفو هو تنازل المجتمع عن كل أو بعض حقوقه المترتبة على الجريمة إزاء مرتكبها. وهو نوعان:

– العفو الشامل وهو محو الجريمة ومايترتب عليها، بأن يرفع عن الفعل المرتكب الصفة الجنائية. وهو لايكون إلا بقانون(١). وعادة ما يكون إجراء عاما يتخذ بالنسبة لبعض أنواع الجرائم فى ظروف معينة.

– العفو البسيط أو العفو عن العقوبة وهو إعفاء المحكوم عليه من بعض العقوبة أو كلها، أو ابدالها بعقوبة أخف منها. ويختص الملك بالعفو البسيط(٢) ويمارس اختصاصه فى ذلك عن طريق وزرائه المختصين وذلك طبقا لمبادىء النظام البرلمانى(٣).

٥- إعلان الأحكام العرفية:

يعلن الملك الأحكام العرفية بمرسوم. وقد أوجبت المادة ٤٥ من الدستور عرض مرسوم الأحكام العرفية فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاءها.

---

(١) المادة ١٥٢ من الدستور.

(٢) المادة ٤٣ من الدستور.

(٣) الدكتور محسن خليل: المرجع السابق ص ١٥٠: وقد تعرض للجدل الذى ثار حول انفراد الملك بحق العفو البسيط أو ممارسته له عن طريق الوزير المختص.

فإذا لم يكن البرلمان منعقداً وجب دعوته للاجتماع على وجه السرعة. ولايجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت فى انعقاده الشروط المقررة بالدستور. وباستثناء ذلك يجوز تعطيل أى حكم من أحكام الدستور أثناء قيام الأحكام العرفية،وذلك على الوجه المبين فى قانون الأحكام العرفية رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣(١).

٦- أعلان الحرب:

فرق دستور ١٩٢٣ بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية. أما الأولى فقد أجاز إعلانها بمرسوم ملكى. وأما الثانية فلايجوز إعلانها - نظرا لخطورتها وإمكان التروى فيها - إلا بموافقة البرلمان(٢).

المبحث الثالث

العلاقة بين السلطتين

نتكلم فيما يلى عن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فنبين دور كل واحدة منهما فى مجال الأخرى.

المطلب الأول

دور التنفيذية في مجال التشريعية

ونوجز دور السلطة التنفيذية فى مجال السلطة التشريعية فى ثلاث نقاط هى:

- التدخل فى تكوين وانعقاد البرلمان.
- الاشتراك فى الوظيفة التشريعية.
- حق حل مجلس النواب.

أولاً: التدخل في تكوين وانعقاد البرلمان:

تقوم الحكومة بالدعوة لإجراء الانتخابات البرلمانية سواء أكانت عامة تتم الدعوة اليها بمرسوم، أم تكميلية تكون الدعوة اليها عن طريق قرار من وزير الداخلية. وتتولى وزارة الداخلية إعداد الانتخابات وإجراءها وإعلان نتيجتها.

---

(١) المادة ١٥٥ من الدستور.

(٢) المادة ٤٦ من الدستور.

وتقوم السلطة التنفيذية بالإضافة إلى ذلك بتعيين الأعضاء المعينين فى مجلس الشيوخ بمرسوم ملكى.

وتدعو السلطة التنفيذية البرلمان للانعقاد العادى. على أن يتم ذلك بمرسوم قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر، وإلا اجتمع البرلمان بحكم القانون. ومدة دور الانعقاد العادى ستة أشهر على الأقل. ويفض دور الانعقاد العادى بمرسوم كذلك، يصدر بعد الانتهاء من تقرير ميزانية الدولة السنوية.

وتدعو السلطة التنفيذية البرلمان للانعقاد فى دور انعقاد غير عادى بمرسوم أيضا، وذلك فى حالة الضرورة[1]. وفى بعض الحالات يجب طبقا للدستور دعوة البرلمان إلى الاجتماع فى دور انعقاد غير عادى. وهذه الحالات هى حالة إصدار لوائح الضرورة، وحالة إعلان الأحكام العرفية. ويجتمع البرلمان بقوة القانون فى دور انعقاد غير عادى فى حالة وفاة الملك وحالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك[2].

ثانيا: الاشتراك في الوظيفة التشريعية:

بالإضافة إلى دور السلطة التنفيذية المتزايد فى إصدار اللوائح – وهى قواعد عامة مجردة لاتختلف عن القوانين من الناحية الموضوعية فى شىء – فإنها تشترك مع السلطة التشريعية فى أداء وظيفتها. فلها حق اقتراح القوانين. ولرئيسى الدولة حق التصديق عليها. كما يحق للوزير أن يجمع بين منصبه وبين عضوية البرلمان فيشارك بذلك عن قرب فى الوظيفة التشريعية.

وفيما يتعلق بحق التصديق فإن الملك إذا لم يشأ التصديق على مشروع القانون الذى أقره البرلمان رده إليه فى خلال شهر لإعادة النظر فيه. فإذا لم يرده فى هذا الميعاد اعتبر ذلك تصديقا منه. أما إذا رده خلال شهر فأقره البرلمان ثانية بأغلبية ثلثى أعضاء المجلسين أصبح له حكم القانون وأصدر.

---

(١) يجوز كذلك للأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب أومجلس الشيوخ طلب دعوة البرلمان) المادتان ٥٢، ٥٤ من الدستور.

(١) المادة ٦٦ من الدستور.

ثالثاً: حق حل مجلس النواب:

للملك حق حل مجلس النواب قبل نهاية مدته القانونية. فيحتكم بذلك إلى الناخبين فى حل النزاع القائم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عن طريق الانتخابات وماتسفر عنه من مجلس يغلب عليه اتجاه معين. ويجب أن يشتمل القرار الصادر بحل مجلس النواب على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لايتجاوز شهرين. ولايجوز حل المجلس لذات الأمر الذى حل من أجله المجلس القديم.

ويعد حق الحل أهم سلطة يمكن أن تمارسها الهيئة التنفيذية فى مواجهة السلطة التشريعية وتتدخل عن طريقها فى شئونها. ويقابل هذا السلاح ويقيم التوزان بين السلطتين المسئولية الوزارية التى يثيرها مجلس النواب ويجبر الوزارة عن طريقها على الاستقالة. لذلك فإن مجلس الشيوخ لايمكن حله لأن الوزارة غير مسئولة أمامه. وتوقف جلسات مجلس الشيوخ إبان فترة حل مجلس النواب.

المطلب الثاني
دور التشريعية في مجال التنفيذية

يمكن إيجاز دور السلطة التشريعية فى مجال السلطة التنفيذية فى النقاط الآتية:

- المسئولية الوزارية.
- حق السؤال.
- حق الإستجواب.
- حق إجراء التحقيق.

ونتحدث فيما يلى عن كل منها بشىء من التفصيل.

أولاً: المسئولية الوزارية:

قرر دستور ١٩٢٣ المسئولية الوزارية بنوعيها التضامنية والفردية. فالأولى تقع على هيئة الوزارة كلها وتتعلق بالسياسية العامة للوزارة

وبالتصرفات السياسية لرئيسها. أما الثانية فتقع على كل وزير فى مجال وزارته.

وتثار هذه المسئولية أمام مجلس النواب عن طريق الاقتراع بالثقة. ويترتب على سحب الثقة استقالة الوزارة أو الوزير حسب نوع المسئولية. ويكون قرار سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين. ويجيز الدستور للوزارة طلب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام للاستعداد لمواجهة مسألة الاقتراع على الثقة.

أما بالنسبة للمسئولية الجنائية فإنها غير مقررة بالنسبة للملك، تماما كالمسئولية السياسية. وذلك بخلاف الحال بالنسبة للوزراء. إذ لمجلس النواب حق اتهامهم فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم[1]. سواء أكانت هذه الجرائم منصوصا عليها فى قانون العقوبات أم كانت محددة فى قانون خاص[2]. ويصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثى الإراء ويترتب عليه وقف الوزير عن العمل[3] . ويتولى المحاكمة مجلس الأحكام المخصوص، ويتكون من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيسا ومن ستة عشر عضوا، نصفهم يعين بالقرعة من بين أعضاء مجلس الشيوخ، والنصف الآخر من القضاة المصريين فى هذه المحكمة بترتيب الأقدمية.

ثانيا: حق السؤال:

يحق لعضو البرلمان الاستفسار من رئيس الوزراء أو من الوزير المختص عن مسألة معينة. وتنحصر العلاقة فى حالة السؤال بين عضو البرلمان الذى وجهه وبين من يطلب اليه الايضاح. فلايتدخل فى المناقشة بقية أعضاء المجلس. وللسائل أن يتنازل عن سؤاله، كما له إذا لم يقتنع بالإجابة أن يحوله إلى استجواب. وكثيرا مايكون الهدف من السؤال ليس مجرد الاستيضاح، بقدر ماهو لفت النظر إلى موضوع السؤال.

---

(١) المادة ٦٨ من الدستور.
(٢) المادة ٧١ من الدستور.
(٣) المادة ٦٧ من الدستور.

ثالثا: حق الإستجواب:

الاستجواب هو استفسار يتضمن النقد والاتهام. وعن طريقه يحاسب البرلمان الوزارة أو الوزراء عما يقومون به من أعمال عامة. ولاتنحصر المناقشة فيه بين السائل والمسئول فقط، بل يجوز أن يشترك فيها أعضاء آخرون. كما يمكن أن يؤدى إلى طرح الثقة بالوزارة أو بأحد أعضائها. لذا فإن الاستجواب أخطر من السؤال. وتدور مناقشة الاستجواب بعد ثمانية أيام من تقديمه الا فى حالة الاستعجال وموافقة من يوجه إليه الاستجواب.

رابعاً: حق إجراء التحقيق:

التحقيق فى مسألة معينة هو تقصى الحقائق حولها لإمكان اتخاذ موقف منها. وقد أجاز دستور ١٩٢٣ لكل من مجلسى البرلمان إجراء التحقيق لإلقاء الضوء على مايرى من مسائل تحتاج إلى إيضاح. وقد تقوم بمهمة التحقيق لجنة دائمة من لجان البرلمان. وقد تشكل لجنة من الأعضاء خصيصا للتحقيق فى مسألة معينة.

المبحث الرابع

تطبيق دستور ١٩٢٣

يعتبر دستور ١٩٢٣ تجربة لايستهان بها فى مجال نظام الحكم المصرى. ففضلاً عن المدة غير القصيرة التى استمر مطبقا فيها وهى تزيد عن ربع قرن، فإن النظام السياسى الذى أرسى قواعده وهو النظام البرلمانى يعتبر من أحسن أنظمة الحكم فى العالم. ومن المسلم به الآن أن التقدم فى مختلف المجالات أصبح يناط أساسا بدراسة التجارب المتصلة بها، وهى عماد طريقة البحث العلمى بصفة عامة. وإن المتأمل فى تطبيق دستور ١٩٢٣ يستطيع أن يستخلص منه الكثير من النتائج، وأن يضع يديه على حقائق مجدية. لذلك فإن من العبث إهمال التاريخ المنصرم أو محاولة هدم الماضى كلية واعتباره تجسيدا لمساوئ لايرجى منها أو إظهارا لعيوب يجب سترها. وكثيرا مايحدث ذلك - مع الأسف الشديد - من باب التملق والنفاق لمن بيده السلطة فى الحاضر، رغم أن السلطة لاتدوم لأحد، وإنما يداولها الله بين الناس. ولو دامت للسلف ماوصلت للخلف.

ونتحدث فيما يلى بإيجاز عن أهم الحسنات والسيئات التى صاحبت تطبيق دستور عام ١٩٢٣ .

المطلب الأول

حسنات تطبيق الدستور

لعل أهم حسنات تطبيق دستور سنة ١٩٢٣ هى:

- ممارسة المعارضة والنقد.
- نزاهة بعض الانتخابات.

ونوجز فيما يلى الكتابة فى كلتا المسألتين:

أولا: ممارسة المعارضة والنقد:

رغم العيوب التى لم يخل منها التطبيق العلمى لدستور ١٩٢٣ فقد مورست المعارضة فى ظله ممارسة فعلية، ووجهت الانتقادات لمن فى السلطة مهما علا مركزه مما أدى إلى الكشف عن كثير من الأخطاء الواقعة من جانب الحكومة أو القصر، بل وإزاحة الستار عن غير القليل من نقائص أولى الأمر. ولاشك فى جدوى المعارضة وضرورة النقد فى أى نظام ديموقراطى سليم. إذا أن المرء لايرى عيب نفسه خاصة إذا كان فى مركز القوة، والسلطة نشوة تعبث بالرءوس إذا غفلت عن أصحابها أبصار المعارضين. وتعد المعارضة من أهم وسائل حماية الحريات العامة والحقوق الفردية. وهى أيضا من دواعى الإيجابية والاشتراك الفعلى فى الشئون العامة لدى المواطنين. فلاشك أن عدم الرضى عما يقع من ذوى النفوذ، وندرة دواعى الشجاعة الأدبية وحرية الكلمة لدى المواطنين يؤديان معا إلى السلبية وعدم الاكتراث بالأمور العامة. ولاشىء أخطر على المجتمع من سلبية أبنائه المكونين له وضربهم عرض الحائط بشئونه. وإن الحل السليم لأى مشكلة من المشاكل العامة لايأتى إلا بتقابل وجهات النظر، وإظهار عيوب كل رأى، ومناقشة مختلف الفروض بحرية تامة حتى يتجلى الحل الأمثل وتتكشف حقيقة الأمور. ولعل فى ذلك تكمن حكمة الديموقراطية وتتجلى جدواها.

ثانيا: نزاهة بعض الانتخابات:

رغم الانتقادات الكثيرة الموجهة إلى الانتخابات التى أجريت فى ظل دستور ١٩٢٣ ، فأن أدلة واضحة تؤكد نزاهة الانتخابات فى حالات أخرى

معروفة. ومن أمثلة هذه الحالات:

١- أول انتخابات أعقبت صدور الدستور وأجريت بتاريخ ١٢ يناير سنة ١٩٢٤. ففي هذه الانتخابات سقط رئيس الوزراء يحيى إبراهيم باشا وفاز سعد زغلول وأنصاره بالأغلبية رغم قلة حظوتهم لدى الملك فؤاد.

٢- وفي انتخابات عام ١٩٢٥، ورغم إجرائها في عهد وزارة زيور الذي خلف سعد بناء على رغبة الملك والانجليز واتخذ من إسماعيل صدقي وزيراً للحربية، ومع أن مجلس النواب كان قد حل لعدم الرضى عن الأغلبية فيه، فقد جاءت الانتخابات الجديدة مرة أخرى بأغلبية لسعد فانتخب رئيسا للمجلس.

٣- وفي انتخابات ١٢ مايو عام ١٩٢٦ عندما حل هذا المجلس قصر الأجل الذي لم يعمر أكثر من بضع ساعات أتت الانتخابات التالية بأغلبية لسعد رغم أنف السراى والاحتلال.

٤- وفي الانتخابات التي أشرفت عليها وزارة عدلي يكن وانعقد البرلمان الذي أسفرت عنه في ١١ يناير سنة ١٩٣٠ فاز أيضا حزب الوفد بأغلبية كبيرة وألف مصطفى النحاس وزارته الثانية رغم أن وزارته الأولى كانت قد أقيلت في ٢٥ يونيو ١٩٢٨ بعد أن رفضت مشروع معاهدة ثروت تشمبرلن(١).

المطلب الثاني

سيئات تطبيق الدستور

يمكن القول بأن أهم سيئات أو عيوب تطبيق دستور ١٩٢٣ هي:

- مخالفة أحكام الدستور.
- عدم الاستقرار الوزاري.
- أزمة الأحزاب السياسية.

ونوضح فيما يلي خلاصة مايتصل بكل منها.

أولا: مخالفة أحكام الدستور:

١- إلغاء دستور ١٩٢٣ بالأمر الملكي الصادر في ٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ دون اعتبار للطريقة التي تضمنها لتعديل أحكامه ومخالفا بذلك مبدأ سيادة

---

(١) دكتور مصطفى أبوزيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة- ١٩٦٦ ص ٢٩١ ومابعدها.

الأمة الذى نص عليه الدستور. بل ودون أكتراث باليمين التى أقسمها الملك بالولاء لدستور ١٩٢٣ . وقد عاد هذا الدستور يستأنف حياته القانونية من جديد بأمر ملكى آخر صدر فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥، بعد غياب قرابة خمس سنوات، حل محله فيها دستور سنة ١٩٣٠.

٢- مخالفة نص المادة ٨٨ من الدستور الذى يقضى بعدم جواز حل مجلس النواب مرتين متتاليتين لنفس السبب. ففى ٢٣ مارس عام ١٩٢٥ حل مجلس النواب الجديد الذى كان منعقدا لأول مرة فى نفس هذا اليوم. وذلك بدلا من أن تستقيل وزارة زيور القائمة لتحل محلها وزارة جديدة تنبثق من الأغلبية البرلمانية التى فاز بها حزب الوفد[1].

٣- حل مجلس الشيوخ أكثر من مرة رغم أنه لايجوز حله طبقا لأحكام الدستور. ففى ١٩ يوليو سنة ١٩٢٨ صدر أمر ملكى بحل مجلس الشيوخ مع مجلس النواب، وقضى بتعطيل الحياة النيابية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. وفى ٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ قضى الأمر الملكى الذى الغى دستور سنة ١٩٢٣ كذلك بحل مجلسى البرلمان.

٤- منازعة الملك فى مسائل تعد من اختصاص الوزارة طبقا للمبادىء البرلمانية التى أقرها الدستور. من ذلك مسألة تعيين خمسى أعضاء مجلس الشيوخ التى اختلف الملك والوزارة على صاحب الاختصاص الحقيقى فيها فاحتكما إلى العالم البلجيكى فان بوش - النائب العام لدى المحاكم المختلطة فى ذلك الوقت - فقرر أن تعيين أعضاء مجلس الشيوخ يجب أن يتم وفقا لاقتراح مجلس الوزراء. ورغم حدوث ذلك فى عهد حكومة سعد زغلول عام ١٩٢٤، فقد تكررت نفس المنازعة بعد ذلك وكانت من أسباب استقالة وزارة النحاس الثانية فى ١٧ يونية سنة ١٩٣٠ . ونفس الشىء يصدق على انفراد الملك بتعيين موظفى الحاشية وكبار رجال الدين.

ثانيا: عدم الاستقرار الوزارى:

اتسم التطبيق العملى لدستور عام ١٩٢٣ كذلك بعدم الاستقرار الوزارى. فقد تعاقب على الحكم منذ صدور هذا الدستور حتى قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ مايقرب من أربعين وزارة. ولايرجع ذلك إلى عدم توافر الأغلبية البرلمانية للوزارات وتكرر سحب الثقة منها، وإنما يرجع أساسا إلى الدور الذى قام به

---

(١) دكتور ثروت بدوى - المرجع السابق ٢٥٦.

الملك فى إقالة الوزارات أو إجبارها عملا على الاستقالة بعدم التعاون معها. وذلك إما عن طريق رفض توقيع المراسيم التى تطلبها الوزارة كما حدث بالنسبة لوزارة مصطفى النحاس الثانية التى استقالت فى ١٧ يونية سنة ١٩٣٠ بعد أن امتنع الملك عن توقيع المراسيم التى طلبتها، ومنها المرسوم المتعلق بمشروع قانون محاكمة الوزراء. وإما بخلق جو عام يصعب على الوزارة معه مواصلة أعمالها. فلم يصل متوسط عمر الوزارة فى ظل هذا الدستور إلى عشرة أشهر، بل إن بعض الوزارات - كوزارة على ماهر الثانية - لم تكد تجاوز الشهر فى الحكم. وبعضها الآخر ذهب إلى أبعد مايمكن الذهاب إليه فلم يمكث فى السلطة غير يوم واحد، وهو ماحدث فى وزارة أحمد نجيب الهلالى الثانية.

ثالثاً: أزمة الأحزاب السياسية:

إن الأحزاب السياسية ليست شرا فى ذاتها كما يدعى أنصار الأنظمة الشمولية، بل هى على العكس من ذلك أداة الديموقراطية ووسيلة إعمالها فى الدول المتقدمة الواعية، وهى حجر الزاوية فى بلاد الديموقراطيات الغربية بأسرها بما فيها انجلترا وفرنسا وبلاد الشمال التى تعد أمثلة يحتذى بها للحكم الديموقراطى فى العالم. فتقوم الأحزاب فى هذه البلاد وغيرها من البلاد المتقدمة بدور هام فى نشر الثقافة السياسية وتوعية الشعوب وخلق نوع من الاستقرار السياسى وتوطيد العلاقة بين النائب والناخب. غير أن انخفاض الوعى فى مصر فى ظل دستور عام ١٩٢٣ قد قلل من ادراك حقيقة الأحزاب والهدف من وجودها.

فالأحزاب وأن اختلفت برامجها ووجهات نظرها يجب أن تستهدف الصالح العام وأن يكون كل منها رقيبا على الآخر فى تحقيق ذلك. ولكن لسوء الحظ وعلى خلاف الدور الذى كان يجب أن تقوم به عمدت بعض الأحزاب إلى استهداف الصالح الخاص أو السعى وراء تقوية سلطان القصر بشكل اساء إلى النظام الحزبى. وأخطأ الكثيرون من غير ذو الوعى السليم فى فهم المقصود من الأحزاب، فاستبدلوا العداوة الشخصية وسوء المعاملة المتبادلة بالمناقشة الحرة والمنافسة الشريفة واختلاف الرأى ووجهات النظر من أجل تحقيق النفع العام.

الباب الثاني
دستور سنة ١٩٣٠

أخذ دستور ١٩٣٠ كدستور ١٩٢٣ بنظام الحكم البرلماني واتفق معه في كثير من أحكامه. إلا أنه اختلف معه في مسائل عدة مستهدفاً من وراء ذلك تقوية سلطات الملك وإضعاف ما للبرلمان من نفوذ. وسوف نقتصر هنا على ابراز أهم هذه المسائل مكتفين بما سبق بيانه من أحكام في دراسة الدستور السابق.

الفصل الأول
تقوية سلطات الملك

عمد دستور ١٩٣٠ إلى تقوية سلطات الملك. ويظهر ذلك بوضوح فى الأمور التالية:

- حق التعيين.
- إصدار لوائح الضرورة.
- حق التصديق.
- دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى.

ونوالى بحثها فيما يلى بإيجاز:

أولاً: حق التعيين:

نصت المادة ١٤٢ من الدستور على أن يكون تعيين شيخ الجامع الأزهر وغيره من الرؤساء الدينيين منوطا بالملك وحده. كما نص الدستور على أن يعين الملك ثلاثة أخماس أعضاء مجلس الشيوخ - بدلاً من خمسيهم في دستور ١٩٢٣ - وأضافت المذكرة الايضاحية أن الملك وحده هوصاحب الرأى النهائى فى تعيين هؤلاء الأعضاء وذلك «احتراما لنظرته المجردة عن الهوى».

ثانياً: اصدار لوائح الضرورة:

أجاز دستور ١٩٣٠ اصدار لوائح الضرورة وهى مراسيم لها قوة القانون فيما بين أدوار انعقاد البرلمان وكذلك فى فترة حل مجلس النواب. وأوجب على الحكومة أن تعرضها على البرلمان فى خلال شهر من بدء دور الانعقاد العادى. بينما كان دستور ١٩٢٣ لايجيز لصدار هذه اللوائح نظرا لخطورتها إلا فيما بين أدوار انعقاد البرلمان، وكان يوجب على الحكومة دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى لتعرض عليه هذه اللوائح فى أول اجتماع له.

ثالثاً: حق التصديق:

نص الدستور على أنه إذا لم يرد الملك القانون الذى أقره البرلمان إليه لاعادة النظر فيه فى مدى شهرين، عد ذلك رفضا منه للتصديق، وليس للبرلمان أن يعيد النظر فى مشروع رفض التصديق عليه فى نفس دور الانعقاد. وأنما عليه

- لكى يأخذ المشروع حكم القانون ويصدر.- أن ينتظر دور انعقاد أخر وأن تأتى موافقته عليه بأغلبية ثلثى أعضاء المجلسين، أو ينتظر انتخابات جديدة يقر البرلمان بعدها نفس المشروع بالأغلبية المطلقة للآراء[1]. بينما كان دستور١٩٢٣ ينص على أن عدم رد القانون الذى أقره البرلمان فى مدى شهر يعتبر تصديقا ضمنيا من الملك. أما إذا رده فى خلال هذه المدة وأقره البرلمان بأغلبية ثلثى أعضائه صار له حكم القانون وأصدر.

رابعاً: دعوة البرلمان إلي اجتماع غير عادي:

أجاز دستور ١٩٣٠ للملك عدم دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى حتى إذا طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسى البرلمان. بينما كان دستور سنة ١٩٢٣ يوجب على الملك دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى إذا طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لأى من المجلسين.

---

(١) المادتان ٣٥، ٣٦ من الدستور.

الفصل الثاني
اضعاف سلطات البرلمان

عمل دستور ١٩٣٠ من ناحية أخرى على اضعاف سلطات البرلمان وبدى ذلك بصفة خاصة فيما يلى:

- خفض مدة دور الانعقاد العادى.
- إطالة أمد تعطيل البرلمان.
- زيادة الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة.
- الحرمان من حق اقتراح القوانين المالية.

ونوالى بيان كل من هذه النقاط بإيجاز:

أولا: خفض مدة دور الانعقاد العادي:

خفض دستور ١٩٣٠ مدة دور الانعقاد العادى من ستة شهور فى الدستور السابق إلى خمسة فقط. كما أغفل النص على عدم جواز فض دور الانعقاد قبل تقرير الميزانية الجديدة. وفى ذلك نيل من اختصاص البرلمان فى المسائل المالية رغم أن هذه المسائل كانت من حيث الواقع السبب الرئيسى لوجود البرلمان تاريخيا.

ثانيا: اطالة أمد تعطيل البرلمان:

أجاز دستور سنة ١٩٣٠ للملك عملا أن يعطل الحياة النيابية تماما لمدة سبعة أشهر. وذلك بأن يحل مجلس النواب ولايجرى الانتخابات[١] إلا فى نهاية الثلاثة أشهر التى يجب أن تجرى فيها – وكانت شهرين فى الدستور السابق – ولايدعو البرلمان إلى الاجتماع إلا فى نهاية المدة التالية للانتخاب والتى يجب أن يجتمع البرلمان خلالها وهى أربعة أشهر وليست عشرة أيام كما كانت فى دستور ١٩٢٣ . وبذلك يستطيع الملك أن يعطل عمل مجلس

---

(١) عاد دستور ١٩٣٠ إلى نظام الانتخاب غير المباشر على درجتين والانتخاب المقيد بالنسبة للناخب المندوب. كما عاد إلى سياسة الرقم الثابت فى تحديد عدد أعضاء مجلس البرلمان بصرف النظر عن زيادة عدد السكان.

النواب بعد حله لمدة سبعة أشهر فى خلالها توقف جلسات مجلس الشيوخ بحكم الدستور.

ثالثاً: زيادة الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة:

أحاط دستور ١٩٣٠ حق مجلس النواب في الاقتراع بعدم الثقة بالوزارة بقيود لم تكن موجودة فى الدستور السابق وذلك كاشتراط أن يصدر قرار سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس جميعا وليس للأعضاء الحاضرين فقط كما كان الحال فى الدستور السابق.

رابعاً: الحرمان من حق اقتراح القوانين المالية:

جعل دستور ١٩٣٠ – خلافا للدستور السابق – اقتراح القوانين المالية من اختصاص الملك وحده وليس من اختصاص أى من المجلسين.

الفصل الثالث

تطبيق دستور ١٩٣٠

لم يدم تطبيق دستور سنة ١٩٣٠ – الذى عرف بدستور صدقى باشا – أكثر من أربع سنوات. ومع ذلك فقد خولفت نصوصه فى العمل خاصة فيما يتعلق بالحريات العامة .وانطوى تطبيقه على مساوىء لايمكن انكارها. نذكر منها مايلى:

أولاً: تزوير الانتخابات:

جرت الانتخابات فى مايو سنة ١٩٣١ وقوطعت من الناخبين بشكل واضح فقامت الحكومة بتزويرها مما أسفر عن تكوين برلمان مؤيد لها، ولايمثل الشعب تمثيلا حقيقيا.

ثانياً: إهدار الحريات:

رغم أن دستور ١٩٣٠ قد نقل المواد من ١ إلى ٢٢ من الدستور السابق – وهى النصوص الحامية للحريات والحقوق العامة – إلا أن حكومة صدقى قد خالفت هذه النصوص وضربت بها عرض الحائط وبسطت على البلاد جوا كئيبا من الدكتاتورية والارهاب زاد من وطأته وساهم فيه سوء الأحوال العامة الناجم عن الأزمة الاقتصادية العالمية. وقد استمر الحال كذلك إلى أن استقال صدقى فى نوفمبر سنة ١٩٣٣ وخليفته عبد الفتاح يحيى فى نوفمبر عام ١٩٣٤ . ثم صدر الأمر الملكى رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ بإبطال العمل بهذا الدستور وذلك فى عهد حكومة محمد توفيق نسيم. وبعدها وبتاريخ ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ صدر أمر ملكى بإعادة العمل بدستور ١٩٢٣ الذى ظل ساريا إلى أن ألغى بعد قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ .

الباب الثالث

الإعلان الدستوري لسنة ١٩٥٣

استولى الجيش على مقاليد الأمور فى مصر فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢. وبعد ثلاثة أيام أجبر الملك فاروق الأول على التنازل عن عرشه لأبنه أحمد فؤاد الثانى. وفى ١٠ ديسمبر من نفس العام أعلن سقوط دستور ١٩٢٣، ثم حلت جميع الأحزاب السياسية بتاريخ ١٧ يناير عام ١٩٥٣، وصدر إعلان ١٠ فبراير الدستورى الذى أقام نظاما لحكم البلاد خلال فترة انتقال حددت فى ١٥ يناير بثلاث سنوات. وفى ١٨ يونيه الغى النظام الملكى وأعلنت الجمهورية واستمر العمل بالاعلان الدستورى لسنة ١٩٥٣ إلى أن صدر دستور ١٩٥٦.

وقد جاء هذا الاعلان الدستورى موجزا إلى حد شديد فلم يتضمن سوى إحدى عشرة مادة. ولعل ذلك راجع - بالإضافة إلى العجلة فى إعداده - إلى رغبة مصدرية فى عدم التقيد بالنصوص فيما يراد اتخاذه من تدابير عامة. ويحمل هذا الاعلان صفة التأقيت، فلايسرى إلا خلال فترة الانتقال التى حددت فى ١٥ يناير سنة ١٩٥٣ بثلاث سنوات. ويتميز الاعلان بتركيز السلطة، إذاأسند ممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية معا إلى هيئة واحدة هى مجلس الوزراء، غير أن الإيجاز الشديد أو صفة التأقيت أو تركيز السلطة لاتمنع من اعتباره دستورا مؤقتا بالمعنى المعروف لكلمة دستور.

الفصل الأول

أسلوب نشأة الإعلان الدستوري

يعتبر الاعلان الدستورى أو الدستور المؤقت لعام ١٩٥٣ منحة من صاحب السلطة الحقيقية وهو مجلس قيادة الثورة الذى حل محل رئيسى الدولة فى ذلك. فلاشك أن هذا الإعلان لم يأت نتيجه استفتاء أو جمعية تأسيسية، كما أنه لايمثل عقدا بين الأمة والحاكم وإنما هو تعهد من جانب صاحب السلطة باحترام أحكام معينة تضمنها الاعلان[1]. ولاشك أن فى التعهد تنازلاً عن قدر من السلطة وحرية الاختيار والتنازل هو جوهر فكرة المنحة.

---

(١) يرى البعض أن الاعلان الدستورى هو دستور موقت لايندرج تحت الأساليب المعروفة فى نشأة الدساتير. الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى: المرجع السابق ص٣٢٣. وينكر البعض الآخر عليه صفة الدستور لأن الدستور يجب أن يكون صادرا ممن يملك السيادة فى المجتمع، والاعلان هو بمثابة التزام سياسى من جانب قادة الثورة للشعب. يتضمن المبادىء والأحكام التى سيتبعونها طوال الفترة المؤقتة. الدكتور عبد الفتاح ساير داير: القانون الدستورى الوضعى ١٩٥٧ -١٩٥٨ ص ٤٥٨، الدكتور محسن خليل: المرجع السابق ص ٥٠٠.

الفصل الثاني

السلطات العامة في الاعلان الدستوري

تحدث الاعلان الدستورى فى توزيعه للاختصاصات عن ثلاث جهات هى مجلس الوزراء والمؤتمر المشترك وقائد الثورة.

أولا: مجلس الوزراء:

ويتولى السلطتين التنفيذية والتشريعية، فقد نصت المادة العاشرة على أن «يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أعمال السلطة التنفيذية». كما قضت المادة التاسعة بأن يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية.

ثانيا: المؤتمر المشترك:

ويتألف من مجلس الوزراء ومجلس قيادة الثورة. ويختص بالنظر فى السياسة العامة للدولة. ولا شك أن ذلك يدخل اصلاً فى اختصاص مجلس الوزراء. كما يختص كذلك بمناقشة ما يرى مناقشته من تصرفات كل وزير فى وزارته. وقد حدث أن عين فعلاً بعد فترة وجيزة كل أعضاء مجلس الثورة كوزراء فلم يعد ثم مجال لمثل هذا المؤتمر.

ثالثا: قائد الثورة:

ويتولى قائد الثورة - طبقاً لنص المادة الثامنة - أعمال السيادة العليا ويتخذ التدابير التى يراها ضرورية لحماية الثورة. ويقوم قائد الثورة بالاضافة الى ذلك بتعيين الوزراء وعزلهم من مناصبهم. وذلك رغم وجود الوصى على العرش. فلما أعلنت الجمهورية بعد حوالى اربعة أشهر من صدور الاعلان الدستورى تولى قائد الثورة رياسة الجمهورية مع احتفاظه بسلطاته سالفة الذكر.

الباب الرابع

دستور سنة ١٩٥٦

فى ١٢ يناير سنة ١٩٥٣ صدر مرسوم بتأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد، فقامت باعداده فى مدى سنتين وأحالته إلى مجلس الوزراء فى ١٧ يناير سنة ١٩٥٥ . إلا أن المشروع لم يقبل لأنه لم يخالف دستور ١٩٢٣ إلا فى مسائل قليلة أهمها يرجع الى قيام النظام الجمهورى. لذلك أعلن بعد مرور عام وفى ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ مشروع دستور أخر، وافق الشعب عليه فى استفتاء أجرى فى ٢٣ يونيه من نفس العام. وعمل به من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه(١). وبذلك يكون هذا الدستور قد نشأ عن طريق الاستفتاء الشعبى.

---

(١) وذلك طبقاً لنص ١٩٦ من الدستور.

الفصل الأول

السلطات العامة في الدستور

نوجز فى السطور التالية الحديث عن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

السلطة التشريعية:

تتألف السلطة التشريعية من مجلس واحد هو مجلس الأمة[1]. يتولى الاتحاد القومى - وهو الحزب الواحد الذى حل محل هيئة التحرير - الترشيح لعضويته[2] ويمارس الوظيفة التشريعية فى الدولة[3]. كما يقوم بدورالرقابة على الجهاز الحكومى[4] وقد تقررت المسئولية الفردية للوزراء أمامه[5] ولرئيس الجمهورية حق حل المجلس.

السلطة التنفيذية:

يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية. وهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة. ولايوجد مجلس وزراء بالمعنى المعروف فى النظام البرلمانى. فالوزراء يعاونون رئيس الجمهورية فى ممارسة اختصاصاته.

---

(١) المادة ٦٧ من الدستور.
(٢) المادة ١٩٧ من الدستور.
(٣) المادة ٦٥ من الدستور.
(٤) المادتان ٩٠، ٩١ من الدستور.
(٥) المادة ١١٧ من الدستور.

الفصل الثاني

تكييف نظام الحكم في الدستور

أخذ دستور ١٩٥٦ أساسا بمبدأ الديموقراطية النيابية. غير أنه طعمها بأحد مظاهر الديموقراطية شبه المباشرة وهو الاستفتاء الشعبى بأنواعه الثلاثة الدستورى[١] والتشريعي والسياسى[٢].

غير أن دستور ١٩٥٦ لم يأخذ بنظام واحد من أنظمة الديموقراطية النيابية فقد أخذ بعض جوانب النظام البرلمانى ومزجها ببعض مظاهر النظام الرئاسى. وذلك فيما يتصل بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فقد أخذ بمبادئ النظام البرلمانى في عدة نقاط أهمها أنه أجاز لمجلس الأمة حق توجيه أسئلة أو استجوابات إلى الوزراء[٣]. وكذلك حق طرح موضوع عام للمناقشة[٤]. وحق سحب الثقة من أى وزير. ومن ناحية أخرى جعل الدستور من اختصاص رئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد وفض دور انعقاده، وكذلك اقتراح القوانين والاعتراض عليها، وحق حل مجلس الأمة.

أما مظاهر النظام الرئاسى التى أقرها الدستور فتتمثل فى تولى رئيس الجمهورية لشئون السلطة التنفيذية باعتباره فى نفس الوقت رئيساً للحكومة. وبالتالى يختفى مجلس الوزراء كهيئة جماعية. ويعتبر الوزراء مجرد معاونين لرئيس الجمهورية لاتثور مسئوليتهم أمام مجلس الأمة إلا فرادى[٥].

---

(١) المادتان ١٩٦ و ١٧٩ من الدستور.
(٢) المادة ١٤٥ من الدستور.
(٣) المادة ٩٠ من الدستور.
(٤) المادة ٩١ من الدستور.
(٥) المادة ١١٣ من الدستور.

الباب الخامس

دستـور سنـة ١٩٥٨

قامت الوحدة بين مصر وسوريا ووافق عليها شعب البلدين فى استفتاء أجرى فى ٢١ فبراير سنة ١٩٥٨ . وأصدر جمال عبد الناصر الذى اختير رئيسا للجمهورية العربية المتحدة دستوراً موقتا للجمهورية فى ٥ مارس من نفس العام.

وقد جاء دستور ١٩٥٨ متفقا فى أغلب أحكامه مع دستور ١٩٥٦ المصرى. غير أنه زاد من سلطات رئيس الجمهورة فجعله هو الذى يعين أعضاد مجلس الأمة. كما يعين نوابه والوزراء ويعفيهم من مناصبهم. وله حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها وله إصدار تشريعات الضرورة فى حالة غياب مجلس الأمة الذى لايستطيع أن يسقط أثرها إلا إذا اعترض عليها بأغلبية الثلثين ... إلى غير ذلك من الاختصاصات التى نص عليها الدستور.

غير أن هذا الدستور - رغم ماقيل وكتب عنه - لم يقم على أساس نظام الحكم الرئاسى بالمعنى الصحيح، وإنما أخذ كذلك ببعض مظاهر النظام البرلمانى فجعل لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة. كما جعل لمجلس الأمة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وسحب الثقة من الوزراء. وهو لايختلف فى ذلك عن دستور ١٩٥٦ .

الباب السادس
الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤

انفصلت سوريا عن مصر عام ١٩٦١ بعد وحدة دامت قرابة ثلاث سنوات. وفى ٢٧ سبتمبر من العام التالى أصدر رئيس الجمهورية الاعلان الدستورى لسنة ١٩٦٢. فأنشأ به مجلسا للرياسة يرأسه رئيس الجمهورية ويتولى رسم السياسة العامة للدولة. كما أقام مجلسا تنفيذيا يكون الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة.

وفى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤ أصدر رئيس الجمهورية دستورا موقتا يعمل به إلى أن ينتهى مجلس الأمة من إعداد الدستور ويوافق الشعب عليه عن طريق الاستفتاء. ولم يأت دستور ١٩٦٤ المؤقت دستورا موجزا ولكنه احتوى على ١٦٩ مادة.

ونظرا لأن أحكام الدستور الموقت لسنة ١٩٦٤ لم تختلف كثيرا عن أحكام الدستور الحالى لسنة ١٩٧١ فإننا نكتفى بما سيأت ببيانه من أوجه التشابه والخلاف بين أحكام الدستورين عند دراسة دستور جمهورية مصر العربية الأخير.

الباب السابع

تطبيقات الدساتير الناصرية

ثورة أم انقلاب:

اختلف الفقهاء والسياسيون فى تكييف ماوقع في مصر فى ٢٣ يوليو عام ١٩٥٢، ووصف فى أول بيان أذيع فى ذلك اليوم بأنه «حركة تطهير قام بها الجيش للقضاء على الفساد والعودة بالبلاد إلى وضعها الدستورى». ووصف البعض هذه الحركة بأنها «انقلاب»عسكرى، بينما نعتها آخرون بأنها «ثورة»[(١)].

والحقيقة أن معيار الهدف من حركة التغيير السياسى ومعيار فاعلها للتفرقة بين الثورة والانقلاب يكادان يتطابقان. وذلك لأن الشعب لايقوم بحركته عادة لمجرد تغيير الحاكم وإنما بهدف تغيير نظام الحكم الذى يخضع له من حيث الواقع ولايروق له، سواء أكان هذا النظام يطابق نصوص الدستور وأحكامه أم لم يكن كذلك بفعل الحاكم. أما الجيش الذى يأتمر بأوامر قائده وينقاد له انقيادا تاما فغالبا مايهدف إلى تغيير الحاكم أو الاستيلاء على السلطة. وذلك إلا إذا توافقت إرادة الشعب مع إرادة الجيش الذى نفذ الحركة بما لديه من قوة مادية فيتعلق الأمر حينئذ بثورة تستهدف تغيير نظام الحكم، وهو مايستتبع عادة - أن لم يكن دائما - تغيير الحكام.

ويبدو أن أفكار وتصورات قادة حركة الجيش لم تكن متوافقة مع أفكار الشعب وتصوراته بشأن الحركة السياسية. لذلك لم تكن استجابة الشعب كما

---

(١) تعددت المعايير التى قيل بها للتفرقة بين الانقلاب والثورة ولعل أهمها معارين:

أولهما: أن الانقلاب يهدف إلى الإطاحة بالحكومة أو برجال الحكم أما الثورة فترمى إلى تغيير الدستور أو نظام الحكم وهيكل المجتمع.

وثانيهما: أن الانقلاب يقوم به الجيش، أما الثورة فيقوم بها الشعب . راجع فى ذلك:

- دكتور عبد الحميد متولى: نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية - ١٩٨٣ - ص ٨١ ومابعدها.

- دكتور وحيد رأفت: فصول من ثورة ٢٣ يوليو - ١٩٧٨ - ص ١١ .

تصورها قادة الجيش. وفي ذلك قال الرئيس جمال عبد الناصر «لقد كنت أتصور قبل ٢٣ يوليو أن الأمة كلها متحفزة متأهبة، وأنها لاتنتظر إلا طليعة تقتحم أمامها السور، فتندفع الأمة ورائها صفوفا متراصة تزحف زحفا مقدسا إلى الهدف الكبير... ثم فاجأني الواقع بعد ٢٣ يوليو. قامت الطليعة بمهمتها واقتحمت سور الطغيان، ووقفت تنتظر وصول الزحف المقدس... وطال انتظارها. لقد جاءتها جموع ليس لها آخر... ولكن ما أبعد الحقيقة عن الخيال. كانت الجموع التي جاءت أشياعا متفرقة، فلولا متناثرة، وتعطل الزحف المقدس إلى الهدف الكبير، وبدت الصورة يومها قاتمة مخيفة تنذر بالخطر. وساعتها أحسست وقلبي يملؤه الحزن وتقطر منه المرارة، أن مهمة الطليعة لم تنته في هذه الساعة، وإنما من هذه الساعة بدأت...»[1]. وأضاف في مكان آخر «لقد جاء على وقت كنت أشكو فيه من أن الناس لايعرفون ماذا يريدون. وأن إجماعهم لاينعقد على طريق واحد يسيرون فيه، ثم أدركت بعدها أنني أطلب المستحيل، وأنني أسقط من حسابي ظروف مجتمعنا»[2].

وقال في مكان ثالث «أنا أدرك أننا أغضبنا الساسة القدماء. ولكن هل كان يمكن إلا نغضبهم ونترك وطننا فريسة لشهواتهم وفسادهم وصراعهم على مغانم الحكم»[3].

وقد أكد أول بيان أذاعه القائد العام للقوات المسلحة اللواء محمد نجيب على الشعب «أن الجيش.. كله أصبح يعمل لصالح الوطن في ظل الدستور مجردا من أية غاية». وجاء بوثيقة عزل الملك فاروق التي نقلها اليه على ماهر باشا رئيس مجلس الوزراء في صباح يوم ٢٦ يوليو عام ١٩٥٢ «أنه نظر لما لاقته البلاد في العهد الأخير من فوضى شاملة على جميع المرافق، بسوء تصرفكم وعبثكم بالدستور... لذلك قد فوضني الجيش الممثل لقوة الشعب أن أطلب من جلالتكم التنازل عن العرش...».

---

(١) جمال عبد الناصر: فلسفة الثورة - ص ٧١.

(٢) المرجع السابق ص ٤١.

(٣) المرجع السابق ص ٥١.

وكل ذلك يدل على أن الأمر - على الأقل فى بدايته وفى تصور القائمين عليه - كان يتعلق بمجرد انقلاب عسكرى يهدف إلى الإطاحة بالحكام، دون تغيير كبير فى نظام الحكم والدستور، أو توافق واضح مع الإرادة الشعبية.

نبذ الديموقراطية:

وأيا كان أمر هذا الخلاف الفقهى، فقد استولى الجيش على السلطة فى مصر فى ٢٣ يوليو عام ١٩٥٢. وفى اليوم التالى استقالت وزارة نجيب الهلالى بعد يوم واحد من تشكيلها، وكلف الملك فاروق على ماهر باشا بتشكيل وزارة جديدة استجابة لرغبة قادة الحركة الذين اختاروه لعدم انتمائه الحزبى. واستمرت هذه الوزارة فى الحكم حتى ٧ سبتمبر سنة ١٩٥٢ حين تولى اللواء محمد نجيب رئاسة الوزارة بنفسه، ثم عين بقرار من مجلس قيادة الثورة كأول رئيس للجمهورية فى ١٨ يونيه عام ١٩٥٣ بعد إلغاء النظام الملكى[1].

وفى العاشر من ديسمبر عام ١٩٥٢ أذاع اللواء محمد نجيب بيانا على الشعب أعلن فيه سقوط دستور عام ١٩٢٣. وبعد شهر وبضعة أيام أعلن رئيس حركة الجيش فى ١٧ يناير عام ١٩٥٣ حل جميع الأحزاب السياسية ومصادرة أموالها. وذلك تمهيدا لقيام هيئة التحرير كتنظيم شعبى واحد أريد به مساندة حركة الجيش بعد ستة أيام من حل الأحزاب. ومنذ ذلك التاريخ بدأت مصر تأخذ بنظام الحزب الواحد، وهو نظام شمولى لايمت للديموقراطية بصلة.

غير أن أعضاء مجلس الثورة لم يتحلوا بالحكمة فى استخدام السلطة أو يحسنوا التعامل مع الأحداث. وفى ذلك قال الرئيس محمد نجيب فى آخر كلمات صدرت عنه قبل وفاته:

---

(١) وكان اللواء محمد نجيب من أكثر الضباط خلقا وتواضعا بالإضافة إلى حصوله - فوق شهاداته العسكرية - على ليسانس الحقوق فى عام ١٩٢٧ ودبلوم الدرسات العليا فى الاقتصاد السياسى عام ١٩٢٩ ودبلوم القانون الخاص عام ١٩٣٢. راجع مؤلف الدكتور وحيد رأفت سالف الذكر - ص ١٧، ١٨.

«كان كل ضابط من ضباط الثورة يريد أن يملك ويحكم. يملك مثل الملك، ويحكم مثل رئيس الحكومة. لذلك كانوا يسمون الوزراء بالسعاة وبالطراطير أو بالمحضرين. وكان زملاؤهم من الضباط يقولون عنهم طردنا ملكا وجئنا بثلاثة عشر ملكا آخرين. هذا حدث بعد أيام قليلة من الثورة. هذا حدث منذ أكثر من ثلاثين سنة. وأنا اليوم أشعر أن الثورة تحولت بتصرفاتهم إلى عورة. وأشعر أن من كنت أنظر إليهم على أنهم أولادى أصبحوا بعد ذلك مثل زبانية جهنم. ومن كنت أتصورهم ثوارا أصبحوا أشراراً. فيارب لاتؤاخذنا أن نسينا أو أخطأنا. ويارب لاتحاسبنا على مانقوله، وإنما حاسبنا إن كنا لانقول الحق. لقد خرج الجيش من الثكنات وانتشر فى كل المصالح والوزارات المدنية فوقعت الكارثة التى لانزال نعانى منها إلى الآن فى مصر»[1].

الصراع على السلطة:

فى شهر مارس عام ١٩٥٤ وصل الصراع ذروته بين أنصار الديموقراطية بقيادة الرئيس محمد نجيب وبين أنصار الدكتاتورية بقيادة جمال عبد الناصر[2] فبعد أن تم الاتفاق فى الخامس من شهر

(١) راجع مذكرات محمد نجيب: كنت رئيسا لمصر - ١٩٨٤ ص ١٠٢.

(٢) وعندما أحس اللواء محمد نجيب بتزايد سطوة عبد الناصر طلب من مجلس قيادة الثورة فى فبراير عام ١٩٥٤ الاعتراف بحقه فى ممارسة اختصاصاته كرئيس للجمهورية فرفض أعضاء المجلس، فقدم نجيب استقالته فى ٢٣ فبراير ١٩٥٤، فقبلها المجلس فى ٢٥ مارس، وأسند رئاسة مجلس الوزراء بالإضافة إلى رئاسة مجلس قيادة الثورة إلى البكباشى جمال عبد الناصر. وأذيع بذلك بيان على الشعب قيل فيه أن نجيب لم يكن أصلا من أعضاء مجلس الثورة. وما أن أذيع هذا البيان حتى أندلعت المظاهرات فى القاهرة وكثير من المدن تطالب بعودة نجيب الذى تعلقت به قلوب الجماهير.

وفى ٢٦ مارس أذاع الصاغ صلاح سالم وزير الارشاد القومى بيانا مطولا على الشعب شوه فيه صورة نجيب وزعم أنه يريد الانفراد بالسلطة وحده. غير أن المظاهرات استمرت تطالب بعودة نجيب وتهتف بسقوط خصومه حتى يوم ٢٧ مارس.

وحدث انقسام فى صفوف الجيش، فتجمع أنصار نجيب وعلى رأسهم خالد محيى الدين فى ثكنات سلاح الفرسان، بينما اجتمع الفريق الأخر وعلى رأسهم جمال عبد الناصر فى مبنى القيادة، وأوشك القتال أن يندلع بين الفريقين مما اضطر عبد الناصر إلى الاستسلام وقبول حل وسط يقضى بعودة نجيب لرئاسة الجمهورية، على أن يتولى هو رئاسة الوزراء وأذيع بيان على الشعب بذلك فى مارس ١٩٥٤ بينما كانت المظاهرات لاتزال تجوب العاصمة هاتفه بحياة نجيب والديموقراطية.

مارس [1] على إلغاء الأحكام العرفية وإطلاق حرية الأحزاب وإجراء انتخابات نزيهه، وحل مجلس قيادة الثورة فى يوليو من هذا العام، دبر أنصار الدكتاتورية فى ٢٧ مارس بزعامة عبد الناصر مظاهرات مأجورة من العمال وبعض الفئات الأخرى جابت شوارع القاهرة تهتف بسقوط الحرية والديموقراطية وبسقوط البرلمان والمتعلمين. واقتحمت المظاهرة مقر القضاء الادارى بمبنى مجلس الدولة واعتدت على رئيسه الفقيه الكبير عبد الرزاق السنهورى بالضرب الشديد الذى كاد أن يؤدى بحياته، لأنه كان قد دعى الجمعية العمومية لمجلس الدولة لاجتماع عاجل نشرت عنه بعض الصحف، واعتقد أنصار الدكتاتورية أن له صلة بالصراع القائم حول الحرية والدكتاتورية. ولعلها كانت أغرب مظاهرة عرفها التاريخ فى مشارق الأرض

---

(١) فى الخامس من مارس عام ١٩٥٤ اتخذت عدة قرارات أعلنت فى اليوم التالى وتقضى باتخاذ الإجراءات فورا لعقد جمعية تأسيسية منتخبة بالاقتراع العام المباشر، على أن تجتمع خلال شهر يوليو عام ١٩٥٤ لتمارس مهمتين أساسيتين:
أولاً: إقرار مشروع الدستور الجديد الذى وضعته لجنة الخمسين.
ثانياً: ممارسة الصلاحيات العادية للبرلمان إلى حين انعقاد البرلمان الجديد وفقاً لأحكام الدستور الذى ستقره الجمعية التأسيسية.
* ولكن تجرى الانتخابات فى حرية تامة قرر مجلس قيادة الثورة إلغاء الأحكام العرفية قبل إجراء الانتخابات كما قرر إلغاء الرقابة على الصحف والنشر إبتداء من ٦ مارس عام ١٩٥٤ فيما عدا الشئون الخاصة بالدفاع، وقرر أن يستمر مجلس قيادة الثورة فى ممارسة سلطات القيادة لحين اجتماع الهيئة النيابية الجديدة.
وفى٨ مارس قرر مجلس قيادة الثورة عودة الأوضاع إلى ماكانت عليه قبل حوادث فبراير وذلك بإعادة تعيين اللواء محمد نجيب رئيسا لمجلس قيادة الثورة ورئيسا لمجلس الوزراء بالإضافة إلى رئاسة الجمهورية.
ثم أصدر مجلس قيادة الثورة قرارات ٢٥ مارس الشهيرة وتقضى بمايلى:
١- يسمح بقيام الأحزاب ولن يؤلف مجلس الثورة حزبا.
٢- لاحرمان من الحقوق السياسية حتى لايكون هناك تأثير على الانتخابات المقبلة.
٣- تنتخب الجمعية التأسيسية (لإقرار الدستور الجديد للبلاد) انتخابا مباشرا وتكون لها السيادة الكاملة، وكذلك تكون لها سلطة البرلمان فى فترة الانتقال إلى حين انعقاده.
٤- يحل مجلس قيادة الثورة فى ٢٤ يوليو سنة ١٩٥٤ وتعتبر الثورة منتهية وتسلم البلاد لممثلى الأمة.
٥- تنتخب الجمعية التأسيسية رئيساً للجمهورية بمجرد انعقادها.
وقد أثارت هذه القرارت رد فعل عكسى لدى الفئات التى استفادت من الثورة خاصة فى صفوف ضباط الجيش والعمال.

ومغاربها. مظاهرة تهتف بسقوط الحرية والديموقراطية وتعتدى على رمز العدالة واحترام السلطة للقانون.

وقد أكد الرئيس محمد نجيب أنه كان بامكانه أن يستخدم القوات المسلحة لوضع حد لهذا الصراع ووقف أسلوب الغوغاء المستخدم فيه، ولكنه رفض ذلك خوفا من احتلال القاهرة وحقنا للدماء[1].

وفى ٢٩ مارس عام ١٩٥٤ وفى اجتماع لمجلس الثورة ومجلس الوزراء تقرر:

أولا: إرجاء تنفيذ قرارات ٥ و ٢٥ مارس حتى نهاية فترة الانتقال فى العاشر من يناير سنة ١٩٥٦.

ثانيا: تشكيل مجلس وطنى استشارى يراعى فيه تمثيل الطوائف والهيئات والمناطق المختلفة.

ولكن شيئا من ذلك لم يحدث. فلم تطبق القرارات المرجأة حتى بعد فترة الانتقال، ولم ينشأ المجلس الوطنى المزعوم، ويعترف عضو مجلس الثورة عبد اللطيف البغدادى أنه وزميله كمال الدين حسين طلبا من بعض ضباط سلاح المدفعية وضباط القوات الجوية الاستعداد لقيام ثورة جديدة إذا مانفذت هذه القرارات[2].

وقد عمل عبد الناصر على التخلص من محمد نجيب والانفراد بالسلطة بشتى الطرق. ومن ذلك الافراج عن الإخوان المسلمين والتودد اليهم لمؤازرته فى معارضة عودة الأحزاب السياسية، وفى التخلص من محمد نجيب، ثم قيامه بعد ذلك بتصفية الإخوان المسلمين والتنكيل بهم وإعدام قادتهم.

---

(١) وفى ذلك يقول الرئيس نجيب:

«جاءتنى معلومات جديدة مؤكدة أن اتفاقا تم بين الأمريكان وبعض أعضاء مجلس الثورة على هذه المؤامرة، وأن قوات الاحتلال البريطانى وضعت فى حالة استعداد، وأنها احتلت مواقع متقدمة على طريق السويس – القاهرة للتقدم فى حالة حدوث اشتباك مسلح لاحتلال القاهرة. وحزمت أمرى على رفض استعمال القوة... لم أوافق على تحريك قوات عكسرية، ولم أوافق أيضا على اعتقال أعضاء المجلس بعملية قد تعرض استقلال مصر للضياع».

راجع مؤلف الرئيس محمد نجيب: كلمتى للتاريخ – ص ٢٢١.

(٢) مذكرات عبد اللطيف البغدادى – الجزء الأول – ص ١٥٥.

الانفراد بالسلطة:

وفى نوفمبر عام ١٩٥٤ تمكن عبد الناصر من الاستئثار بالسلطة. وألقى القبض على الرئيس محمد نجيب وهو فى مكتبه برئاسة الجمهورية، واقتيد مخفورا إلى معتقله بالمرج. وأقيل رسميا من منصبه كرئيس للجمهورية فى ١٤ نوفمبر من هذا العام[١] وشطب اسمه حتى من كتب التاريخ حتى لاتعلم الاجيال الجديدة أنه كان أول رئيس لجمهورية مصر. وعومل أسوأ معاملة يمكن أن يلقاها رجل شريف، وزميل كفاح، ورئيس دولة سابق، حتى أنه منع من تشييع جنازة ولده عند وفاته.

ومنذ أحداث مارس عام ١٩٥٤ حتى وفاة جمال عبد الناصر فى ٢٨ سبتمبر عام ١٩٧٠ تمكن من الانفراد بالسلطة وحده وتخلص من رفاق الثورة الواحد تلو الآخر، فلم يبق معه رسمياً فى السلطة حتى مات إلا الرئيس أنور السادات الذى تمكن من ذلك بدهائه وعدم معارضته أو الاصطدام به. وقد وضعت دساتير عهد عبد الناصر كلها فى قالب رئاسي مشوه، حتى تسمح له بالانفراد بالسلطة، ابتداء من دستور ١٩٥٦، ودستور الوحدة مع سوريا عام ١٩٥٨، والاعلان الدستورى لعام ١٩٦٢، ودستور ١٩٦٤ المؤقت. بل وانتقلت عدوى النظام الرئاسي المشوه إلى دستور عام ١٩٧١ المطبق حاليا والذى ارتضاه الرئيس أنور السادات لحكم البلاد.

وقد كان للنظام الشمولى الناصرى آثاره السيئة على أحوال مصر من جميع النواحى فبعد بضعة أسابيع من إقرار دستور ١٩٥٦ سحبت الولايات المتحدة الأمريكية قرضها لتمويل مشروع السد العالى، فرد عبد الناصر على ذلك بتأميم الشركة العالمية لقناه السويس البحرية فى ٢٦ يوليو ١٩٥٦. وكانت مدة امتيازها على وشك الانتهاء، فكان العدوان الثلاثى على مصر الذى بدأته اسرائيل بهجومها على شبه جزيرة سيناء فى ليلة ٢٩ أكتوبر من هذا العام. وتبعتها فى اليوم التالى القوات الانجليزية والفرنسية. وانتهى الغزو بعد شهور

---

(١) وقد نشرت جريدة الوفد فى عددها رقم ٢٦ بتاريخ ٦ سبتمبر عام ١٩٨٤ فى صفحتها الأولى صورة نادرة للحظة القبض على الرئيس محمد نجيب، التقطها المصور الصحفى حسين الرملى الذى تصادف وجوده فى مقر الرئاسة وظل محتفظاً بها سراً طوال ثلاثين عامة.

بانسحاب القوات المعتدية تحت ضغط الرأى العام العالمى والأمريكى على وجه الخصوص، مقابل السماح لإسرائيل سراً بالمرور من خليج العقبة إلى البحر الأحمر عبر مضيق تيران.

وكان الاتحاد السوفيتي قد وجه انذارا صوريا فى الخامس من نوفمبر من نفس العام بضرب لندن وباريس وبالصورايخ إذا استمر العدوان على مصر. واستغل السوفيت حاجة البلاد إلى القروض والسلاح فتغللوا فيها بكل السبل بترحيب من عبد الناصر الذى بدأ يتجه إلى المعسكر الشرقى والاشتراكية، وأصدر قوانين التأميم فى يوليو عام ١٩٦١، فانكمش القطاع الخاص برأس ماله ونشاطه، وانتقلت عيوب البيروقراطية الحكومية إلى النشاط الاقتصادى فساهمت فى إفساده. وبدأت الأحوال الاقتصادية تتردى من سيىء إلى أسوأ، وساهمت فى ذلك مغامرات عبد الناصر الخارجية ورغبته فى مد نفوذه إلى البلاد العربية الأخرى. ثم كانت حرب ١٩٦٧ التى خاضها عبد الناصر دون إعداد أو دراسة، فى محاولة لاسترداد ماتنازل عنه سرا عام ١٩٥٦ فكانت الهزيمة النكراء، واحتلت إسرائيل فى بضعة أيام جزيرة سيناء، ومرتفعات الجولان السورية، والضفة الغربية لنهر الأردن. وحقق بنو إسرائيل بإخطائه نصراً لم يحققوه من قبل على مر التاريخ. ولعله هو العلو الكبير الذى ورد فى قول الله تعالى لبنى إسرائيل ﴿لتفسدن فى الأرض مرتين ولتعلونا علوا كبيرا﴾[1] وانتهى حكم جمال عبد الناصر بموته فى ٢٨ سبتمبر عام ١٩٧٠، والبلاد فى حالة يرثى لها من الضياع والتردى، بعد حكم فردى استمر قرابة ستة عشر عاما.

وقد تشابهت كافة الدساتير الناصرية من حيث التطبيق العملى لدرجة جعلت بعض الفقهاء يطلقون على فترة سريانها «الجمهورية المصرية الأولى». وذلك بالمقارنة «بالجمهورية المصرية الثانية»[2] التى بدأت مع بداية دستور سنة ١٩٧١ رغم التشابه بون كثير من أحكامه وأحكام تلك

---

(١) الآية الرابعة من سوراء الإسراء.

(٢) ولعل أول من قال بهذا الرأى من الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى فى تعليق له على قيام دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ انظر كتابه: القانون الدستورى – ١٩٨٥ – ص ١٨٤.

الدساتير. وكل من الجمهوريتين يتصف من حيث الواقع بمواصفات دستورية معينة ترتبط بشخص رئيس الجمهورية، بصرف النظر عن تغير أو تعدد الدساتير، مما يؤكد أن الجو العام للحكم فى البلاد يعتمد على أشخاص الرؤساء أكثر من اعتماده على الأنظمة والمؤسسات. وذلك مع ملاحظة أن الفترة الأخيرة من حكم الرئيس أنور السادات قد تشابهت إلى حد كبير مع سنوات حكم الرئيس جمال عبد الناصر، خاصة فيما يتعلق بكبت الحريات ومحاولة القضاء على مختلف اتجاهات المعارضة فى نفس الوقت، مما انتهى باغتيال الرئيس السادات فى حادث المنصة فى أكتوبر عام ١٩٨١.

ومن أهم مثالب نظام الحكم المطلق الذى اتبعه الرئيس جمال عبد الناصر مايأتى:

أولاً: اهدار الديموقراطية:

أدى نظام الحكم المطلق إلى القضاء على الديموقراطية التى كانت بدأت جذورها فى الانتشار فى أرض مصر منذ بداية القرن العشرين، خاصة بعد صدور دستور عام ١٩٢٣. وذلك بحل جميع الأحزاب السياسية ومصادرة أموالها واستبدال نظام الحزب الواحد بها. ذلك النظام الشمولى التسلطى الذى بدأ بأنشاء هيئة التحرير فى يناير عام ١٩٥٣، فلما انفض الناس من حولها الغيت وحل محلها الاتحاد القومى فى ديسمبر عام ١٩٥٧. فلما فشل استعيض عنه بالاتحاد الاشتراكى العربى فى يوليو عام ١٩٦٢، ذلك الحزب الواحد المصطنع الذى ظلت السلطة تنفخ فيه من روحها دون جدوى، إلى أن تلاشى فعليا قبل أن يسقط رسميا بتعديل دستور عام ١٩٧١ فى أبريل عام ١٩٨٠.

وقد كان نظام الحكم الناصرى فرديا لايكاد يترك دوراً يذكر لسلطات الدولة الدستورية، فكان رئيس الجمهورية هو صاحب الأمر والنهى المطلق فى الدولة من جميع النواحى. فهو المرشح الوحيد فى الاستفتاء على رئاسة الجمهورية، ثم هو لامحالة رئيس الجمهورية فى استفتاء تصل نسبته إلى ٩٩,٩٩٪، بل وهو رئيس الوزراء أحيانا. وهو رئيس الاتحاد الاشتراكى العربى الذى كان يمثل التنظيم أو الحزب السياسى الوحيد فى البلاد. ولم تكن أى سلطة من السلطات تفلت من تسلطه أو تجرؤ على معارضته:

– فهو رئيس السلطة التنفيذية، يختار وزراءه ويعزلهم كيفيما يشاء والوزير الذى يعارض أو يناقش مناقشة حرة فيختلف فى الرأى، يصعب أن يبقى فى منصبه وإن استهدف الصالح العام. وعادة ماتنصب عليه لعنات النظام، وتنزل به صنوف العقاب.

– وهو المسيطر على البرلمان أو مجلس الأمة الذى كان هزيلا منقادا ليس على مستوى المسئولية، حتى أن بعض أعضائه قد رقص فرحا عندما استرد رئيس الجمهورية استقالته الصورية بعد هزيمة عام ١٩٦٧ المخزية التى زينوها فأطلقوا عليها النكسة، وزعموا أن إسرائيل لم تنتصر فيها، لأنها لم تتحقق هدفها الأساسى من الحرب وهو اسقاط رئيس الدولة. وياله من استخفاف بغيض بالعقول.

– ولم يترك الرئيس حتى السلطة القضائية – رغم قداسة مهمتها – فقام بتصفيتها – فيما عرف بمذبحة القضاء – عام ١٩٦٩، وأخرج منها كل صاحب رأى حر انكشف أمره، خروجا على مبدأ عدم قابلية القضاء للعزل. وذلك عندما حاولت الحفاظ على استقلالها وحراستها للعدالة بعد ما أصابها من ضعف ووهن. وقد تحايل على قاعدة عدم القابلية للعزل بحيلة مكشوفة أوحى اليه بها بعض مستشارى السوء من رجال القانون، فأصدر قراراً بحل السلطة القضائية، ثم أتبعه بقرار آخر باعادة تشكيلها، أسقط منه أسماء كل من أراد عزله من القضاة.

ثانيا: انتهاك الحريات:

انتهكت الحريات العامة فى مصر بكافة صورها وأنواعها على أوسع نطاق، من حرية الكلمة إلى حق الحياة. وديست أبسط الحقوق الفردية التى يمكن أن يتمتع بها المواطنون. وتعرض الكثيرون لأبشع أنواع التعذيب، بل والقتل البطىء والسريع فى السجون والمعتقلات، بغير سبب أو لأتفه الأسباب. وانتهكت الأعراض وتعرضت أموال الناس للمصادرة وفرض الحرسات، بل والنصب والسرقة من جانب ذوى السلطة والجاه.

وقد حاول البعض – عبثا – أن يعفى الرئيس عبد الناصر من المسئولية وينسب تلك الأخطاء الفادحة إلى معاونيه ورجال حاشيته ممن أطلق عليهم اصطلاح «مراكز القوى»، وهو مالايمكن قبوله بحال من الأحوال، إذا الأمر من الناحية المنطقية لم يكن يخرج عن أحد فرضين:

- فإما أن رئيس الجمهورية كان يعلم بما يرتكبه مرؤسوه من جرائم مشينة فى حق الشعب، ويأمر به فينسب إليه، أو يرضى عنه فيكون كفاعله، أو يعجز عن منعه ولايقبل التخلى عن منصبه لمن هو أقدر على تحمل أعبائه.

- وإما أنه كان لايعلم بما يقترفه أعوانه من فظائع ضد المواطنين، وهذا تقصير بالغ يثير المسئولية ويجعل صاحبه غير صالح للبقاء فى الحكم . وهنا يصدق المثل القائل «إذا كنت لاتدرى فتلك مصيبة، وإن كنت تدرى فالمصيبة أعظم».

ثالثاً: العجز الاقتصادي:

ساءت الأحوال الاقتصادية فى مصر لأسباب كثيرة أهمها فقد إحساس المواطن بالامان، والحروب الخاسرة التى خاضتها البلاد بغير مبرر أو بسوء تصرف، والانفاقات الخارجية الكثيرة التى قصد بها التدخل فى شئون الدول الأخرى خاصة العربية والاسلامية، والقضاء على الدور الفعال للقطاع الخاص فى الانتاج اعتمادا على القطاع العام، مما أدى إلى تراجع الانتاج وعدم كفايته فى المجالين الزراعى والصناعى على السواء[1]. وساهم فى أحداث العجز تدهور المرافق العامة بمختلف أنواعها من وسائل الاتصال والمواصلات إلى المجارى وشبكات المياه، وغيرها من المرافق التى نسى أصحاب السلطة أن لها عمرا افتراضيا يجب أن تستبدل بانتهائه، فضلا عن صيانتها المستمرة طوال فترة تشغيلها[2].

---

(١) وقد ظل القطاع العام يخسر ويوزع الأرباح الوهمية على المتسببين فى فشله وسوء إدارته حتى كادت ديونه أن تستغرق أصوله كما أعلن رئيس الجمهورية فى أوائل عام ١٩٩٦، فبلغت أصوله ٨٨ مليار جنيه ووصلت ديونه إلى ٧١ مليار جنيه. لذلك لم تجد الحكومة بدأ فى النهاية من محاولة التخلص من القطاع العام بعرض شركاته للبيع. فقامت ببيع بعضها ولاتزال تجد صعوبة فى بيع البعض الآخر خاصة الخاسر منها، وتضع من الشروط المتعلقة بالعاملين فيها مايجعل البيع أكثر صعوبة وتعقيدا.

(٢) قال الرئيس حسنى مبارك فى الاحتفال بالعيد القومى لمدينة رشيد بتاريخ ١٨/٩/١٩٨٥: «أن مشكلة مجارى الإسكندرية لن تحل فى يوم وليلة، ولكن الحل الجذرى سيكون فى عام ١٩٨٩، وستتكلف ١٧٠٠ مليون جنيه. كما أن مجارى القاهرة الكبرى ستتكلف ٤٠٠٠ مليون جنيه. وهذه المرافق قديمة جدا، أقيمت منذ أكثرمن ثمانين عاما. ونحن نواجهها اليوم بكل شجاعة، لأن هذا قدرنا أن نتحمل مشكلات ورثناها منذ عشرات السنين».

رابعاً: النفاق السياسي:

إذا كان مدح الحكام وإطراؤهم بالحق أو بالباطل من خصائص بعض الناس منذ القدم، فقد ضاعفت ثورة يوليو من هذه الظاهرة واستطاعت عن طريق قهر المعارضة وكبت الحريات أن تجعل من النفاق السياسي صفة سائدة بين الناس، ووسيلة لتجنب بطش الحكام وإدراك مناصب السلطة.

وأدى النظام الشمولي إلى القضاء على أغلب القيادات التى كانت قائمة، ووضع العراقيل أمام تكوين القيادات الجديدة الصالحة المخلصة رغم شدة حاجة البلاد إليها.

وقد اعترف الرئيس جمال عبد الناصر فى إحدى خطبه الأخيرة بأنه إذا كان قد نجح فى إقامة بعض المصانع أو المشروعات فأنه لم يوفق فى بناء المواطن الصالح. كما فضح الرئيس حسنى مبارك ظاهرة النفاق السياسى علنا في خطابه الذى القاه فى عيد العمال فى أول مايو عام ١٩٨٢، واستنكر فيه ما اعتاد عليه الناس من التصفيق والتهليل للحاكم في مواجهته وأثناء وجوده، ثم سبه أو ذمه فى غيابه أو بعد رحيله. ولاشك أن النفاق السياسى خطأ كبير يجب أن يتنزه المواطنون عنه، ولكن تجارب الماضى السياسى الأليم هى التى دفعت ضعاف النفوس من الناس مع كثرتهم إلى ذلك، تجنبا لبطش السلطة وطمعا فى مغانمها.

وأخيرا فإن حرصنا على تقصى حقيقة التنظيمات الدستورية للحكم الناصرى لايستهدف الإساءة لأحد، كما أنه ليس لمجرد الذكرى – والذكرى تنفع المؤمنين – وإنما هو للعبرة والعظة والاستفادة من أخطاء الماضى فى بناء الحاضر والمستقبل، ولتنشئة العقول الشابة على أسس من المعرفة الصحيحة البعيدة عن الزيف وقول الزور. وكفانا مالحق بنا فى الماضى من ترد حاول الكثيرون منا اخفاءه وطمس أسبابه بالكذب والتضليل، فلم يزيدوا الأمر إلا سوءا وتفاقما.

القسم الثاني
الدستور الحالي
(دستور سنة ١٩٧١)

توقيت اصدار الدستور:

لم يكن من المنتظر وفقا لبيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ أن يصدر دستور جديد يحل محل دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت إلا بعد انتهاء الأزمة الحربية واستعادة الأراضي التى احتلتها إسرائيل فى يونيه عام ١٩٦٧ . غير أن الصراع على السلطة والأحداث الخطيرة التى جرت فى النصف الأول من شهر مايو سنة ١٩٧١ هددت الوحدة الوطنية فى داخل البلاد تهديدا كبيرا. فقد شاءت فئة من المسئولين - رغم ماتمتعت به من سلطة أساءت استعمالها - أن تستأثر بالسلطة وتطيح بما عداها من أجهزة الدولة الدستورية. فدفع ذلك إلى التعجيل باعداد الدستور الجديد الذى تقرر أن يعمل به ابتداء من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه فى استفتاء أجرى بالفعل فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ .

الدستور والوثائق القومية:

يتساءل البعض عن العلاقة بين الدستور المصرى وكل من الميثاق الوطنى الذى عرض على المؤتمر القومى للقوى الشعبية فى ٢١ مايو عام ١٩٦٢ ، وبيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ الذى طرح على الاستفتاء الشعبى، ورقة أكتوبر التى أقرها الشعب فى استفتاء عام ١٩٧٤، ورقة أغسطس التى طرحت للمناقشة العامة موضوع تطوير الاتحاد الاشتراكى العربى عام ١٩٧٤ . فهذه الوثائق القومية تتضمن مبادىء وتوجيهات وأسس فلسفية لما يراد أن تقوم عليه تنظيمات المجتمع. والأمر بالنسبة لهذه الوثائق فى الحقيقة لايتعلق بمشكلة جديدة، فقد أفاض الفقهاء فى بحث نفس المسألة فيما يتعلق بإعلان حقوق الانسان الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ .

وقد ثار النقاش حول القيمة القانونية للمبادىء الواردة فى مثل هذه الوثائق وفى مقدمات الدساتير. وانقسم الرأى بين مؤكد لهذه القيمة ومنكر لها. وليس هذا الخلاف مجرد جدل نظرى لا أهمية له من حيث النتائج، إذ يترتب على القول بالقيمة القانونية لتلك المبادىء أن تلتزم بها سلطات الدولة فلاتستطيع

مخالفتها وإلا كانت أعمالها غير مشروعة. أما القول بانعدام هذه القيمة فيتضمن عدم تقيد السلطات العامة بها وإمكان الخروج عليها ومخالفتها.

ويمكن تلخيص الآراء التى قيلت فى تحديد القيمة القانونية للوثائق القومية فيمايلى:

١- يرى بعض الفقهاء أن المبادىء التى تضمنتها هذه الوثائق لها قيمة قانونية أعلى من قيمة النصوص الدستورية، لأنها تتضمن الأسس التى يجب أن تقوم عليها هذه النصوص. وعلى ذلك تلتزم بها السلطة التأسيسية التى تتولى وضع الدستور. ومن باب أولى تلتزم بها كافة السلطة الناشئة عن هذا الدستور، وهى ماتسمى بالسلطات المؤسسة وهى السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. وهذا الرأى ظاهر الفساد لأنه ليس لسلطة تأسيسية معينة أن تقيد أو تحد من سلطان غيرها من السلطات التأسيسية التى تأتى من بعدها فى المستقبل.

٢- ويذهب فريق ثان إلى القول بأن هذه المبادىء لها نفس قيمة القواعد الدستورية لأنها نابعة هى الأخرى عن ارادة السلطة التأسيسية وبالتالى تلتزم بها سلطات الدولة الثلاث سالفة الذكر. ومعنى ذلك أن التشريعات الدستورية فى الدولة ليست كلها واردة فى الوثيقة الدستورية، وإنما يوجد بعضها فى الوثائق القومية الأخرى التى يقرها الشعب.

٣- ويفرق جانب ثالث من الفقه بين نوعين من النصوص التى تحتويها هذه الوثائق. الأول يتسم بالتحديد ويأتى فى صيغة قانونية قابلة للتطبيق المباشر، وذلك كقاعدة حرية الرأى التى تضمنتها معظم الاعلانات. وهذا النوع ملزم لسلطات الدولة. أما النوع الثانى من النصوص فلاينطوى إلا على توجيهات واتجاهات فلسفية وأهداف للمجتمع أو برامج عمل يراد تحقيقها. وهذه النصوص لاتضع قواعد محددة قابلة للتطبيق المباشر ولاتعتبر ملزمة لسلطات الدولة. وذلك كالنص فى الميثاق على أن «الحرية الاجتماعية لايمكن أن تتحقق إلا بفرص متكافئة أمام كل مواطن فى نصيب عادل من الثروة الوطنية».

٤- أما الرأى الرابع فينكر على نصوص الوثائق القومية كل قيمة قانونية ولايعترف لها إلا بمجرد قيمة أدبية لأنها مجرد آمال وأهداف ومثل لا إلزام فيها لسلطات الدولة التى ينشئها ويحدد اختصاصاتها الدستور، وهو القانون

الأعلى فى الدولة. ولايغير من ذلك صدور هذه النصوص عن الشعب أو ممثليه، إذ لو أراد الشعب أن يضع قواعد قانونية ملزمة للسلطات العامة فى الدولة لضمنها فى الدستور، كما أن مثل هذه الاعلانات غالباً ماتصدر تحت تأثير هزات سياسية عنيفة فيكون فيها اندفاع ينقصه التدبر والتروى.ونحن نؤيد هذا الرأى الأخير.

وسوف ندرس فى هذا القسم البابين التاليين:

الباب الأول: السيادة والتنظيمات الشعبية.

الباب الثانى: السلطات العامة فى الدستور.

الباب الأول

السيادة والتنظيمات الشعبية

ندرس فى هذا الباب فكرة السيادة فى الدولة والأحكام الأساسية التى أقرها الدستور فيما يتعلق بالتنظيمات الشعبية. وذلك على النحو الآتى:

الفصل الأول: السيادة بين الأمة والشعب.

الفصل الثاني: نظام تعدد الأحزاب.

الفصل الثالث: تمثيل العاملين والنساء.

الفصل الرابع: النظام الانتخابى.

الفصل الأول

السيادة بين الأمة والشعب

يوجد مبدآن يفسران فكرة السيادة فى الدولة هما مبدأ سيادة الأمة ومبدأ سيادة الشعب. المبدأ الأول يفيد أن السيادة ككل لايتجزأ إنما هى للأمة وحدها باعتبارها وحدة أو كائنا لها كيانها المستقل عن الأفراد المكونين لها. أما المبدأ الثانى فمضمونه أن السيادة موزعة على جميع أفراد الشعب لكل فرد جزء منها. ويترتب على اختلاف المبدأين تباين النتائج المترتبة على الأخذ بأى منهما على النحو التالى:

١- فمبدأ سيادة الأمة لايسمح للأفراد بممارسة شئون الحكم بأنفسهم وإنما يستلزم قيامهم باختيار نواب يتولون ذلك كممثلين عن الأمة، أما مبدأ سيادة الشعب فيبيح للمواطنين ممارسة السلطة بأنفسهم ويتفق مع الأنظمة الديموقراطية المباشرة وشبه المباشرة.

٢- مبدأ سيادة الأمة يعتبر الانتخاب وظيفة يقوم بها الناخب مما لايتعارض مع اتباع نظام الاقتراع المقيد. أما مبدأ سيادة الشعب فيعتبر الانتخاب حقا لكل فرد من أفراد الشعب السياسى.

٣- مبدأ سيادة الأمة يعتبر القانون تعبيرا عن ارادة الأمة، أما مبدأ سيادة الشعب فيعتبر القانون تعبيرا عن إرادة الأغلبية.

٤- مبدأ سيادة الأمة يقرر استقلال النائب وتحرر إرادته عن ارادة ناخبيه. أم مبدأ سيادة الشعب فيخضع النائب لارادة ناخبيه ويلزمه باتباع تعليماتهم وإلاجاز لهم عزله.

فإذا نظرنا إلى موقف دستور سنة ١٩٧١ من فكرة السيادة وجدنا أنه ينص فى مادته الثالثة على أن «السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات». ويقضى فى المادة ٧٣ منه بأن رئيس الجمهورية يسهر على تأكيد سيادة الشعب[1]. ويسمى البرلمان فى هذا الدستور بمجلس الشعب بدلا من مجلس الأمة. غير أن المتأمل فى نصوص الدستور المصرى يتبين أنه لم يشأ فى

(١) وفى ذلك يتفق الدستور الحالى ومع دستور ١٩٦٤، ويختلف عن دستور ١٩٥٦ الذى كان يقضى بأن السيادة للأمة.

حقيقة الأمر نبذ مبدأ سيادة الأمة كلية واعتناق مبدأ سيادة الشعب بكل نتائجه، إنما أخذ الدستور بكل من المبدأين فى حدود معينة. ونوضح ذلك فيما يلى:

١- الاستفتاء الشعبي:

إتفق دستور ١٩٧١ مع مبدأ سيادة الشعب فى الأخذ بأحد مظاهر الديموقراطية شبه المباشرة وهو الاستفتاء الشعبى فى مواضع متعددة:

١- فتقضى المادة ٧٤ من الدستور بوجوب إجراء الاستفتاء على مايتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات لمواجهة خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى.

٢- وتنص المادة ٧٦ على أن يكون اختيار رئيس الجمهورية بالاستفتاء على المرشح الذى يقدمه مجلس الشعب.

٣- وطبقا للمادة ١٢٧ إذا قرر مجلس الشعب مسئولية رئيس الوزراء ورفع تقريراً بذلك إلى رئيس الجمهورية فرده إليه فعاد المجلس إلى إقراره من جديد، جاز لرئيس الجمهورية طرح الأمر للاستفتاء، وحسب نتيجته تكون استقالة الوزراءة أو حل المجلس.

٤- وتنص المادة ١٣٦ على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب.

٥- وتقضى "مادة ١٥٢ بأنه لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا.

٦- وتنص المادة ١٨٩ على أن لايتم تعديل الدستور إلا بعد عرض التعديل على الشعب لاستفتائه فى شأنه.

٧- وتقضى المادة الأخيرة من الدستور وتحمل رقم ١٩٣ بأن يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء.

والاستفتاء فى اللغة العربية هو طلب الفتوى أو الرأى أو الحكم فى مسألة، وتصديقا لهذا المعنى نذكر قول الله تعالى: ﴿فاستفتهم أهم أشد خلقا أم من خلقنا، أناخلقناهم من طين لازب﴾[١].

---

(١) الآية رقم ١١ من سورة الصافات.

ويقصد بالاستفتاء فى الفقه الدستورى Référendum عرض موضوع عام على هيئة الناخبين أو الشعب السياسى للموافقة عليه أو رفضه، بعد إلقاء الضوء على الجوانب المختلفة لموضوع الاستفتاء قبل إجرائه بوقت كاف.

غير أن كلمة استفتاء قد استخدمت لدينا استخداما واسعا يطابق معناها اللغوى بحيث يشمل أيضا عرض شخص على الشعب للموافقة على اختياره رئيسا للدولة plébiscite على ماسنرى عند حديثنا عن اختيار رئيس الجمهورية.

وجدير بالذكر أن القيمة الحقيقية للاستفتاء لاتبدو إلا حين يفهم كل من يدلى بصوته الموضوع الذى يعطى الرأى فيه، ويفاضل بين اتجاهى القبول والرفض ويختار أحدهما بعد الاقتناع بمبرراته. أما أن يوافق المواطن على موضوع ما دون معرفة جوهره، كأن يصوت بالموافقة على دستور معين دون أن يعرف حتى خطوطه العريضة، فإن الاستفتاء فى هذه الحالة لايكون إلا مظهرا بلا جوهر، لا فائدة فيه ولاجدوى من ورائه. ويكون المقصود منه مجرد اضفاء صفة الشرعية على مسألة من المسائل بطريقة غير جادة أو موضوعية. ولاسيما إذا تعود الناس على الموافقة دون اقتناع كدرب من دروب السلبية أو كنوع من أنواع الخوف أو النفاق.وقد يرى البعض كعلاج لأنخفاض وعى الناس أن يكون الاقتراع فى الاستفتاء غير مباشر، على درجتين. وذلك لأن اختيار المندوب ذى الكفاءة والثقة يعد أيسر لاشك بالنسبة لفلاح القرية أو العامل اليدوى من البت فى أمر الدستور، أو الفصل فى النزاع الذى يمكن أن يثور بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وقد يفضل آخرون علاج الأمر عن طريق القاء مزيد من الضوء على الجوانب المختلفة لموضوع الاستفتاء قبل إجرائه بوقت كاف.

ونرى أن الاستفتاءات التى يوافق الناس عليها دون أن يفهموا موضوعاتها فهما كافيا، بعد مناقشة علنية لمختلف وجهات النظر المتعلقة بها، مع إبراز المزايا والعيوب على وجه الخصوص، تكون عديمة القيمة من الناحية القانونية. وذلك لأن رضا الناس فى هذه الحالة يكون معيبا ينطوى على جهالة مفسدة لجوهر الرضا. والموافقة هنا غير قائمة على أساس، فلايمكن منطقيا أن تتم موافقة جدية على شىء غير معلوم. والشرعية المدعى بها استنادا إلى مثل هذه الاستفتاءات كاذبة خاطئة، أو هى شرعية صورية لاتمت

للحقيقة بصلة، فإجراء استفتاء صحيح جدير بأن يرتب آثاره يتطلب جهدا كبيرا مخلصا من جانب أولى الأمر وعارضى الاستفتاء، كما يستلزم مجتمعا على درجة رفيعة من الوعى وممارسة الحرية الحقيقية، تلك الحرية التى لاتتحقق عملا دون وجود معارضة قوية منظمة فى نظام حزبى سليم متوازن.

لذلك فإن الاستفتاءات فى الدول المتخلفة ليست جدية ولامجدية، إذ عادة ماتأتى النتيجة إيجابية مؤكدة وتكون موافقة الشعب عليها - بالجد أو بالهزل - بأغلبية تقارب الإجماع. ولم يحدث فى دولة متخلفة أن رفض الشعب الموافقة على أى استفتاء. وتفسر هذه الموافقة إما بتزييف نتيجة الاستفتاء من جانب القائمين عليه، وإما بخوف الناس من بطش الحاكم فى حالة الرفض، وإما بعدم اكتراثهم بموضوع الاستفتاء أو عدم فهمهم له. وذلك بخلاف الحال فى البلاد المتقدمة ذات الأنشطة الديموقراطية الحرة، حيث تكون الاستفتاءات جدية نافعة، ويكون الرأى فيها حقيقيا قائما على أسس ومبررات، بفضل الدور الهام الذى تلعبه الأحزاب السياسية فى بيان موضوعاتها وتقييمها من وجهتى النظر المؤيدة والمعارضة. وهنا لايجد الشعب غضاضة فى رفض مالايروق له. وقد حدث فعلا أن رفض الشعب الفرنسى الموافقة على المشروع الأول لدستور سنة ١٩٤٦، كما رفض الموافقة على التعديلات التى اقترح الرئيس شارل ديجول فى إبريل عام ١٩٦٩ إدخالها على دستور الجمهورية الفرنسية الصادر عام ١٩٥٨، مما دفعه إلى الاستقالة.

وإذا لم تتوافر الظروف المناسبة لنجاح نظام الاستفتاء، يكون النظام النيابى أفضل وأجدى لحكم الشعوب. إذ فى هذا النظام تبحث المسائل قبل إقرارها من جانب نواب على قدر أكبر من الوعى والدراية بالشئون العامة. ويناقش ماتنطوى عليه من مزايا وعيوب بواسطة كل من المؤيدين والمعارضين. ويسبق ذلك كله دراسة المسائل قبل عرضها للمناقشة دراسة موضوعية بواسطة لجان المجلس المتخصصة. ونحن نفضل الأخذ بالنظام النيابى فى مصر، وطرح نظام الاستفتاء الشعبى جانبا، وذلك ولو بصفة مؤقتة إلى أن تزداد البلاد وعيا وتقطع شوطا كافيا فى طريق ممارسة الحرية الحقيقية، وتعدد الآراء الجريئة، وقوة المعارضة المنظمة، التى تعتبر الأساس الأول للديموقراطية الصحيحة.

وأخيرا فإذا لزم إجراء استفتاء فيحسن ألا يستفتى الشعب فى شأن المسائل المعقدة التى لايفهمها غالبية المواطنين بالقدر الكافى والتى يحتاج البت فيها

إلى رأى أهل الذكر وأولى العلم فى مجالها. وذلك إلا إذا طرحت المسألة موضوع الاستفتاء على بساط البحث ونوقشت علنا بالقدر الكافى لاظهار حقيقتها وماتنطوى عليه من محاسن ومآخذ. وذلك حتى يلم الناس بجوهر الشىء قبل الحكم عليه أما المسائل التى يمكن إجراء الاستفتاء عليها دون تشكك فى جدواها أو مجهود كبير فى توعية الناس بها فهى المسائل البسيطة المعروفة لهم. وذلك كمسألة الاختيار بين نظام الاتحاد الاشتراكى ونظام تعدد الاحزاب مثلا. كما يفضل أن يكون الموضوع محل الاستفتاء واحدا حتى لايقع الناس فى حيرة حين يوافقون على بعض مايعرض عليهم ويعترضون على البعض الآخر. ويجب أن يتم الاستفتاء - فى جميع الأحوال - بصدق ونزاهة. وهو أمر صعب التحقق عملا..

٢- الانتخاب حق للمواطن:

ومن حيث الانتخاب تقضى المادة ٦٢ من الدستور بأن «للمواطنين حق الانتخاب». أى أن الانتخاب يعتبر حقا وليس وظيفة. ولذلك فقد ساد نظام الاقتراع العام المباشر. وهو الذى يتفق - دون نظام الاقتراع المقيد - مع مبدأ سيادة الشعب. أما مبدأ سيادة الأمة فيمكن أن يطبق فيه نظام الاقتراع المقيد وذلك على اعتبار أن الانتخاب طبقا لهذا المبدأ يعد وظيفة وليس حقا لمن يمارسه.

٣- القانون تعبير عن ارادة الأغلبية:

وبالنسبه لاعتبار القانون تعبيرا عن ارادة الأمة أو عن ارادة الأغلبية، لايوجد بالدستور نص صريح يقطع بأى من الأمرين، إلا أنه طبقا لنص المادة ١٠٧ منه يقر مجلس الشعب القوانين - فى غير الحالات التى تشترط فيها أغلبية خاصة - بالأغلبية المطلقة للحاضرين.

وهذه الأغلبية - بطبيعة الحال - قد تقل عن نصف عدد أعضاء المجلس جميعا، الحاضرين منهم والغائبين. ولاشك أن هذه القوانين لاتعبر من حيث الواقع إلا عن ارادة الأغلبية التى أقرتها.

٤- استقلال النائب عن ناخبيه:

وبالنسبة لاستقلال النائب وتحرره عن ارادة ناخبيه، أو تبعيته لهم، لم يتضمن الدستور كذلك نصا صريحا بأى من المعنيين، إلا أن الدستور بعدم

تقريره لمسئولية النائب أمام ناخبية قد أقر استقلاله عنهم وضمن له حريته فى الأخذ بما يفضل من آراء وإن خالف فى ذلك ناخبيه الذين لايملكون له ضراً ولانفعا إلا عند إعادة الانتخاب. وبالإضافة إلى ذلك فإن المادة ٩٨ من الدستور تقضي بأن «لايؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء فى أداء أعمالهم فى المجلس أو فى لجانه».

الفصل الثاني
نظام تعدد الأحزاب

كانت المادة الخامسة من الدستور المصرى لعام ١٩٧١ تقضى بأن «الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل... تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية. وهو أداة هذا التحالف فى تعميق قيم الديموقراطية والاشتراكية، وفى متابعة العمل الوطنى فى مختلف مجالاته»[(١)]. فلما ثبت فشل نظام الحزب الواحد الذى مثله هذا الاتحاد المزعوم، عدلت المادة الخامسة وأصبح نصها كالآتى:

«يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، وذلك فى إطار المقومات والمبادىء الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور».

ولدراسة نظام تعدد الأحزاب وبيان جوانبه المختلفة نعرض بإيجاز للمباحث التالية:

المبحث الأول: تعريف الأحزاب السياسية.

المبحث الثانى: تقييم الأحزاب السياسية.

المبحث الثالث: قيام الأحزاب السياسية.

المبحث الرابع: مراقبة الأحزاب السياسية.

المبحث الخامس: تاريخ الأحزاب فى مصر.

---

(١) والعناصر التى يتكون منها هذا الاتحاد يعوزها التحديد الدقيق. والتعريفات التى وضعت لكل منها كانت تحكمية ضعيفة ينقصها المنطق السليم. راجع للمؤلف: القانون الدستورى – طبعة ١٩٧٦ ص ١٠٠ ومابعدها.

المبحث الأول

تعريف الأحزاب السياسية

الحزب السياسى هو جماعة منظمة من المواطنين تسعى بالطرق المشروعة إلى الوصول إلى مقاعد الحكم أو الدفاع عمن يتربع عليها[1]. والأحزاب قد تتعدد فى الدولة، كما هو الشأن فى دول الديموقراطيات الغربية، حيث يكون لكل حزب رجاله واتجاهاته التى يقدم مرشحيه فى الانتخابات على أساسها، وبمقدار تأييد الناخبين لهم يكون نصيبه من السلطة. وقد تنحصر الأحزاب فى حزب واحد كما هو الشأن فى البلاد الشيوعية وأغلب المتخلفة حيث يدافع الحزب عن الحكومة، لأنه هو الذى رفعها إلى الحكم، أو لأنها هى التى أنشأته لمساندتها فى الحكم.

وقد عرفت المادة الثانية من قانون الأحزاب فى مصر رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الحزب السياسى بأنه «كل جماعة منظمة تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادىء وأهداف مشتركة، وتعمل بالوسائل السياسية

---

(١) اختلف الفقهاء فى تعريف الحزب السياسى:

- فرأى بعض الفقهاء أن الحزب يمثل طبقة معينة من طبقات المجتمع. غير أن هذا الرأى يخالف الواقع، حيث لايوجد حزب واحد فى العالم ينتمى كل أعضائه إلى طبقة واحدة، ولاحتى فى البلاد الشيوعية.
- وقال البعض أن الحزب هو جماعة من الأفراد يعتنقون مذهبا سياسيا معينا. وهذا التعريف بعيد عن الحقيقة أيضا، إذ كثيرا ماينضم المواطن إلى حزب من الأحزاب رغم عدم اقتناعه بمذهبه. وذلك بقصد الحصول على بعض المزايا، أو بسبب عدائه للحزب الحاكم. وقد يضم الحزب مواطنين من مذاهب متعددة.
- وفضل فريق ثالث تعريف الحزب بأنه جماعة منظمة تعمل على الوصول إلى السلطة السياسية. ولكن هذا التعريف لاينطبق على الحزب الواحد الذى تنشئه الحكومة لمجرد مساندتها وتبرير تصرفاتها لدى المواطنين. راجع فى ذلك:

-M.duverger, Les partis politiques, 1981,p. 17 et.s

-G.Burdeau, Traité de sciences politiques 1982, t. III, V.i.,p. 312, et.s.

وراجع باللغة العربية:

- دكتور نبيلة عبد الحليم كامل: الأحزاب السياسية فى العالم المعاصر - ١٩٨٢.
- دكتور نعمان أحمد الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها فى أنظمة الحكم المعاصرة. رسالة دكتوراة مقدمة إلى جامعة عين شمس عام ١٩٨٣.

الديموقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة. وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم، وتسهم الأحزاب السياسية طبقا لنص المادة الثالثة من القانون، فى تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والسياسى والاقتصادى للوطن، على أساس الوحدة الوطنية، وتحالف قوى الشعب العاملة، والسلام الاجتماعى، والاشتراكية الديموقراطية، والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين. وتعمل هذه الأحزاب باعتبارها تنظيمات وطنية وديموقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسيا.

ولعل أهم مايلاحظ على تعريف القانون للحزب السياسى أنه لايزال يتمسك بفكرة تحالف قوى الشعب العاملة التى كان يمثلها الاتحاد الاشتراكى العربى كتنظيم سياسى واحد، ويتحدث عن الحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين لتحقيق التقدم. والحقيقة أن التفرقة بين قوى الشعب وفئاته وتمييز بعضها دون الآخر، هى تفرقة ما أنزل الله بها من سلطان. فضلا عن أنها صعبة وضارة، ولاأساس لها فى غير العقيدة الماركسية التى تأثرت بها الثورة إبان حكم عبد الناصر.

فكرة تعدد الأحزاب:

تتمثل فكرة تعدد الأحزاب فى وجود عدد منها فى الدولة لايقل عن اثنين، أحدهما يتولى الحكم والآخر يقود المعارضة. ويقوم هذا التعدد على أساس الاعتراف بحرية تكوين الأحزاب السياسية، وهو ماتؤكده الدساتير فى الدول الديموقراطية عادة.

ويجب أن تقوم جميع الأحزاب السياسية على أساس قبول مبدأ التعايش السلمى بينها، تطبيقا للنظام الديموقراطى، وتمسكا بمبدأ حرية الرأى. ولايسمح بقيام أحزاب ترفض ذلك، لأن الحفاظ على الديموقراطية وتأمين مستقبلها يقتضى عدم السماح بقيام أحزاب ذات صبغة دكتاتورية، تقوم على أساس مذاهب شمولية أو استبدادية معروفة. وذلك كالحزب الشيوعى الذى إذا وصل إلى الحكم قام - تطبيقا لمذهبه - بالقضاء على جميع الأحزاب الأخرى والتنكيل بها بطريقة رسمية أو فعلية. لذلك فأن تحريم قيام الأحزاب الشيوعية فى بعض الدول ليس فيه اعتداء على الديموقراطية، بل على العكس فيه

محافظة عليها وحماية لها من تسلط هذا الحزب إذا حدث واستحوذ على السلطة في البلاد.

ولنجاح نظام تعدد الأحزاب يجب أن يتفهم المواطنون حقيقته وأهدافه ومراميه. فالنظام الحزبي ليس إلا وسيلة لخدمة الوطن والمواطنين. والأحزاب وإن اختلفت برامجها وأساليبها تعمل جميعا على تحقيق المصلحة العامة في الدولة بالطريقة التي تراها أفضل. والخلاف الحزبي يجب أن يظل في إطار ممارسة حرية الرأي، فلايؤدى إلى المخاصمات أو المشاحنات أو الصدام العنيف بين الانصار والمؤيدين. فاختلاف الرأي ينبغي ألا يفسد للود قضية ويلزم ألا يؤدي تنافس الأحزاب على السلطة إلى الإضرار بمصالح الوطن. ويحدث ذلك ليس فقط عند انخفاض درجة وعي الشعوب، وإنما كذلك عند اعتناق بعض الأحزاب لفكرة العالمية أو لمذهب إحدى الدول الأجنبية. وذلك كالأحزاب الشيوعية التي كثيرا ما يشعر أعضاؤها بأنهم أقرب إلى رفاقهم في البلاد الأخرى من بني وطنهم من غير الشيوعيين. وحبذا لو تعاونت أجهزة الاعلام والأحزاب السياسية في إبراز هذه المعاني وغرسها في النفوس.

افضلية نظام الحزبين:

إن وجود حزبين متوازنين فقط أو مع عدد قليل من الأحزاب الصغيرة يعتبر من أهم دواعي نجاح النظام الحزبي وتحقيقه للديقوقراطية والاستقرار[1]. وذلك لكي يستطيع أحد الحزبين تولى السلطة بمفرده وتشكيل وزارة متجانسة لاتقوم على ائتلاف معيب، في حين يضطلع الآخر بمهام المعارضة بنجاح وجدية، ويمكنه الحلول محل الحزب الحاكم في حالة تركه للسلطة. أما وجود حزب مسيطر لامقابل له بين الأحزاب الأخرى فعادة مايؤدى إلى التسلط ويقترب من نظام الحزب الواحد.

غير أن حرية تكوين الأحزاب أمر ضروري حتى تكون نابعة من الشعب فعلا فتمتلىء بالحيوية والاخلاص، وليست مفروضة عليه من الحكام فيدب فيها النفاق وتوهنها السلبية والمظهرية. ولكن هذه الحرية كثيرا ماتتنافر وفكرة الثنائية وتأتي بعدد كبير من الأحزاب الصغيرة التي تؤدي كثرتها إلى حدوث الأزمات الوزارية والائتلافات غير المتجانسة. ولعلاج ذلك تقيد قوانين بعض

---

(١) راجع في ذلك جورج بوردو - المرجع السابق - ص ٣٢١.

الدول قيام الأحزاب الصغيرة باشتراط أن يكون لها حد أدنى من عدد الممثلين في البرلمان، أو تمنع تمثيلها فيه إذا لم تحصل على نسبة معينة من عدد الأصوات الانتخابية.

فكرة الحزب الواحد:

تعتبر فكرة الحزب الواحد أو وحدانية الحزب فى الدولة من أهم الأفكار التى ابتدعتها الشيوعية الساقطة في أوائل القرن العشرين لتصبح من أهم معالم الأنظمة الدكتاتورية فى العالم [1]. ويعتبر الحزب فى هذا النظام هيئة من هيئات الدولة يقوم بمساندة الحكومة التى تتغلغل عن طريقة فى صفوف الشعب، محاولة التفاعل معه بالأخذ والعطاء. ويشترط للانضمام لعضويته شروط أهمها الولاء للحزب ومبادئه. والسمع والطاعة لقادته.

والحزب الواحد قد ينشىء الحكومة بعد نضال وكفاح وتكون له السيطرة عليها. ومن أمثلته الحزب الشيوعى فى الاتحاد السوفيتى المنهار، والحزب النازى الالمانى فى عهد هتلر، والحزب الفاشستى الايطالى فى عهد موسولينى. وقد تنشئه الحكومة فتكون لها السيطرة عليه. ومن أمثلته الحزب الجمهورى التركى الذى أقامه أتاتورك، وحزب الاتحاد القومى البرتغالى الذى كونه سالازار [2].

والحزب الواحد يسمى من الناحية الرسمية فى الدول التى تأخذ بنظامه بتسميات متعددة. فأحيانا يسمى باسمه صراحة كما هو الشأن فى الحزب الشيوعى. وفي أحوال أخرى ترفض الدولة تسمية الأشياء بأسمائها فتطلق عليه لفظ هيئة كهيئة التحرير التى أنشئت في مصر فى عام ١٩٥٣، أو لفظ اتحاد كالاتحاد القومى الذى انشىء فى مصر أيضاً عام ١٩٥٦، أو لفظ رابطة كحزب رابطة عوامى الذى تزعمه الشيخ مجيب الرحمان فى بنجالاديش...

---

(١) يرى بعض الفقهاء أن نظام الحزب الواحد لايتعارض مع الديموقراطية إذا كان نظاما مؤقتا تحترم فيه المعارضة والحريات العامة، ويتعدد فى انتخابات الرئاسة به المرشحون. ولكن هذه الشروط صعبة التحقق عملا. راجع فى ذلك:

-M. Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1965, p. 207 et s.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى: فى الحرية والإشتراكية والوحدة – ١٩٦٦ – ص ٢٦٢.

(٢) الدكتور عبد الحميد متولى: الحريات العامة – ١٩٧٥ – ص ١٦٢.

إلى غير ذلك من الاسماء التى يمكن أن تطلق على الحزب الواحد، تفاديا لذكر اسمه المرتبط بالأنظمة الدكتاتورية، أو تحايلا على التحريم الرسمى لقيام الاحزاب فى بعض البلاد.

أكذوبة الدكتاتور الصالح:

يدعى البعض - خطأ - أن نظام الحزب الواحد أصلح للدول المتخلفة لأن المعارضة تعد أمراً غير مرغوب فيه فى هذه البلاد نظراً لأنها فى حاجة عاجلة إلى النهوض بانتاجها ورفع مستوى معيشة أبنائها، مما لايتفق مع تعدد الأحزاب ووجود المعارضة التى يمكن أن تعرقل من سرعة العمل العام. ومن ناحية أخرى فان انخفاض درجة وعى مواطنيها لايسمح غالباً بوجود المعارضة الموضوعية الفعالة. لذلك ذهب أصحاب هذا الرأى إلى القول بأن البلاد المتخلفة لايناسبها نظام تعدد الأحزاب وتحتاج إلى دكتاتور صالح. وهو ذلك الحاكم الذى يتصف بالحكمة والنزاهة والعدل، وينفرد بالسلطة ليقود البلاد إلى مافيه خيرها وتقدمها فى أسرع وقت. وهذا الرأى خطير وغير سديد، بل وينطوى على نوع من الخيال والمبالغة للأسباب الآتية:

أولا: لأن الدكتاتور الصالح نادر الوجود عملاً، والانسان المنزه عن الخطأ والهوى لم يعد يسعى بيننا فى الأرض، بعد أن انتهت عصور الأنبياء والمرسلين. وإذا وجد حاكم يتصف بقسط وافر من الحكمة والعدل، فإنه - وإن طال به العمر - لايعمر فى الأرض غير عدد سنين، وإلى جانبه يوجد كثير من الحكام الظلمة والمفسدين. بل إن أغلب الناس إذا تولى سعى فى الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل. ودوام تقدم الدولة لايمكن أن يعلق على حياة شخص فإن مهما عاش. وإنما يجب أن يوضع من الأنظمة مايسمح للأمة على تعاقب أجيالها بحكم نفسها بنفسها بطريقة حرة آمنة مجدية.

ثانيا: لأن إنخفاض درجة الوعى العام فى البلاد المتخلفة لاينفى وجود المثقفين وأولى الرأى والوعى والفكر الذين يمكنهم إذا وجدوا السبيل المشروع أن يمارسوا المعارضة الشريفة، وينتقدوا الضار من تصرفات الحاكم الذى يندر أن يرى عيوب نفسه أو يفطن إلى أخطائه فى الوقت المناسب.

ثالثا: لأنه إذا كانت بعض الشعوب تقبل الحكم الدكتاتورى وتسير وراء قائده المتسلط، فإن طبائع الشعوب تختلف، ومنها من لايروق له ذلك،

فيستنكر مايحدث إن لم يكن بيده فبقلبه، وينطوى إلى السلبية واللامبالاه، ويترك الحاكم وحده فى الميدان فتتصدع الدولة ويفشل الحاكم والمحكوم.

المبحث الثاني

تقييـــم الأحـــزاب السياسيـــة

لنظام الأحزاب السياسية المتعددة مزايا كثيرة[1]. ولكن معارضيه ينسبون إليه بعض العيوب التى يسهل الرد عليها. ونتحدث فيما يلى عن كل من هذه المزايا والعيوب المزعومة.

أولاً: مزايا تعدد الأحزاب:

ترجع أهمية تعدد الأحزاب إلى اعتبارات كثيرة أهمها مايلى:

١- لعل اهم المبررات العملية والدواعى النفعية للأخذ بنظام تعدد الأحزاب السياسية أنه يمكن من اتباع أسلوب الحوار الديموقراطى فى السعى إلى أفضل الحلول المتاحة للمشاكل العامة. وذلك لأن تبادل وجهات النظر يؤدى إلى زيادة الإيضاح وإلقاء مزيد من الضوء على الجوانب المختلفة للمشكلة. كما يسمح ببيان المزايا والعيوب المرتبطة بكل حل يمكن تقديمه لعلاج المشكلة موضوع البحث. وبذلك يمكن تفادى الأخذ بالحلول الرديئة، واختيار تلك التى تجمع أكبر قدر ممكن من المزايا، وتتفادى كل مايمكن تفاديه من عيوب، وهو مالايمكن أن يحدث إذا انعدام الحوار وساد تسلط الاتجاه الواحد.

٢- أن تعدد الأحزاب يجسد وينظم تعدد الأفكار وتغاير الاتجاهات، ويؤكد حرية الفكر والرأى، وينشط الحياة السياسية فى داخل الدولة. والاختلاف بين

---

(١) يجب عدم الخلط بين الأحزاب السياسية الحديثة، وبين الأحزاب التى تحالفت ضد رسول الله ﷺ وحاربت الإسلام والمسلمين وارتبطت فى الأذهان بالكفر وانكار أخر رسالات السماء إلى الأرض. أولئك الذين قال الله تعالى بشأن قتالهم للمؤمنين﴿ ولما رأى المؤمنون الأحزاب قالوا هذا ماوعدنا الله ورسوله، وصدق الله ورسوله، ومازادهم إلا ايمانا وتسليما﴾. الآية رقم ٢٢ من سورة الأحزاب. فالحزب فى اللغة جماعة من الناس يرتبطون برباط فكرى أو نفعى معين، أو هو قوم تشاكلت قلوبهم أو أعمالهم أو آراؤهم (قاموس المنجد فى اللغة العربية والإعلام – ص ١٣١): ومن الأحزاب الصالح ومنها ما دون ذلك. ومن الأحزاب من يؤمن بكتاب الله ومنها من يكفر به ،ومن يكفر به من الأحزاب فالنار موعده، كما قال الله سبحانه وتعالى فى سورة هود (الآية رقم ١٧).

الناس أمر طبيعي جبلوا عليه، وعنه قال الخالق العليم بمن خلق سبحانه وتعالى ﴿ولو شاء ربك لجعل الناس أمة واحدة، ولايزالون مختلفين﴾[1]. لذلك نشأت الأحزاب تلقائيا فى كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا بعد ثورة عام ١٧٨٩، رغم عداء كل من مؤسسى الجمهورية الأمريكية ورجال الثورة الفرنسية للاحزاب.

٣- أن وجود الأحزاب يسمح للمعارضين لسياسة الحكومة بالعمل العلنى المشروع للوصول إلى السلطة أو الدفاع عن الاتجاهات التى يفضلونها، بدلا من الاختيار المر بين الطاعة العمياء، أو الثورة الهوجاء، أو العمل فى الخفاء. لذلك تكثر الاغتيالات والانقلابات والثورات فى البلاد التى تعانى من تسلط الحزب الواحد، وتحرم من حرية تكوين الاحزاب السياسية. فالمعارضة هى صمام الأمان وأداة الحيوية فى أى تنظيم سياسى[2].ولعل الحكمة الأساسية من وراء تعدد الأحزاب فى البلاد الغربية، وربط هذا التعدد بالديموقراطية، ترجع إلى قيام بعض هذه الأحزاب بدور المعارضة بالنسبة للبعض الآخر الذى يتولى الحكم. ورغم أن المعارضة قد وجدت قبل نشأة نظام الأحزاب الذى لم يكد يتجاوز عمره قرنا من الزمان[3]، فإنها أصبحت ترتبط من الناحية العملية بوجود الأحزاب، بحيث تكون صورية فى حالة غيابها.

٤- أن تعدد الأحزاب يسمح بوقف تسلط الحكومة ومقاومة تجاوزاتها وطغيانها واعتدائها على حريات الأفراد. ذلك أن للسلطة نشوة تشبه نشوة الخمر، وتحتاج إلى منبهات للافاقة من سكرها. والسلطة المطلقة عادة ماتؤدى إلى مفاسد مفرطة، وتحتاج إلى موانع خارجية قوية لوقفها عند حدودها، بعد أن ضعفت الموانع الداخلية المتمثلة فى تقوى القلوب وخشية الله. ولأحزاب المعارضة قوة تستطيع أن تقف بها فى مواجهة انحراف السلطة التنفيذية، ويتحقق بها المراد الحقيقى من مبدأ الفصل بين السلطات، وهو أن «السلطة توقف السلطة». فالمعارضة المنظمة وحدها هى التى

---

(١) الآية رقم ١١٨ من سورة هود.

(٢) ويشبه البعض الاتجاهات السياسية لدى المواطنين بمرجل يغلى فوق النار، إذا لم يجد منفذاً طبيعياً معدا لاخراج ما به من بخار مضغوط، فلامفر من انفجاره بطريقة مدمرة غير مأمونة العواقب.

(٣) راجع ديفرجيه المرجع السابق ص ٢٣.

تستطيع فى الحقيقة أن تجابه الحكومة وتمنعها من تجاوزاتها[1]. أما البرلمان فعادة ماتسيطر عليه الحكومة، إما لاستحوازها على أغلبية مقاعده كما هو الشأن فى البلاد الديموقراطية، وإما لصورية دور البرلمان كما هو الحال فى البلاد الدكتاتورية. وصدق الخالق سبحانه وتعالى - وهو العليم الحكيم - إذ يقول «ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض»[2].

٥- أن تعدد الأحزاب يسمح بتكوين القادة السياسيين على اختلاف اتجاهاتهم تكوينا يصعب تحققه فى حالة عدم تعددها. وتكوين القادة ليس ضروريا لاستخلاف الحكام فحسب، وإنما يفيد كذلك فى ترشيد سياسة الدولة والتقليل من الاندفاعات غير المتزنة فى اتخاذ القرارات المتصلة بالشئون العامة. وذلك عن طريق الحوار المثمر والمعارضة الناضجة.

---

(١) راجع:

-ch.Debbasch, J.M. pontier, J.Bowrdon, J.C.Ricci, Droit Constitutionnel et institutions politiques 1983, p. 171.

(٢) الآية ٢٥١ من سورة البقرة:

ومن الحقائق التاريخية التى لايمكن انكارها وتؤكدها تجارب الواقع قيام توازن دقيق بين القوى البشرية فى الأرض كلها فى جميع الأزمنة لحفظها ووقايتها من الفساد. ويتمثل هذا التوازن عادة فى وجود قوتين كبيرتين متنافستين - على الأقل - تقتسمان العالم، وتوقف احداهما طغيان الأخرى. وذلك كالفرس والروم قديما، والمعسكر الغربى والمعسكر الشرقى قبل سقوط الأخرى. ويخطىء الآن من يتصور أن الولايات المتحدة الأمريكية قد أصبحت هى القوى الوحيدة فى العالم. فهناك قوى كثيرة لايستهان بها، منها المجموعة الأوربية، واليابان، والصين، بل وروسيا أيضا. ولم يحدث أن سيطرت على العالم قوة واحدة إلا إذا كانت قوة خير تعمل على الاصلاح فى الأرض ونصره الحق. وذلك كما حدث فى عهد ذى القرنين الذى مكن الله له فى الأرض، ونبى الله سليمان الذى أتاه الله ملكا لاينبغى لاحد من بعده. لذلك فأن حلم هتلر فى السيطرة على العالم لم يكن ليتحقق وفقا لسنة الله فى أرضه ولن تجد لسنة الله تبديلا. وصدق الله تعالى دائما وحين يقول ﴿ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لهدمت صوامع وبيع وصلوات ومساجد يذكر فيها اسم الله كثيرا. ولينصرن الله من ينصره ان الله لقوى عزيز. الذين إن مكناهم فى الأرض أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة، وأمروا بالمعروف ونهوا عن المنكر، ولله عاقبة الأمور﴾. الآيتان ٤٠ و ٤١ من سورة الحج.أى أن الله سبحانه وتعالى يدفع الناس بعضهم ببعض وقاية للأرض من الفساد، ولكنه ينصر الصالحين ولايجعل لأحد عليهم سلطانا.

٦- أن الأحزاب السياسية تقوم بدور هام فى تكوين الرأى العام وتوجيهه إلى ماترى فيه مصلحة البلاد. وذلك عن طريق عرض المشاكل والمقترحات العامة ودراستها ومناقشتها من جوانبها المختلفة وتجميع الآراء بشأنها.

٧- أن الأحزاب السياسية تتولى التعبير عن رغبات الجماهير وإبراز مشاكلهم ومطالبهم بطريقة قوية يصعب تحقيقها بواسطة المواطنين فرادى. وذلك لأن الحزب بكيانه الجماعى وصفته الرسمية له من الوزن السياسى مايمكنه من حسن القيام بما قد يعجز الأفراد عن القيام به فى هذا المجال.

٨- أن الأحزاب تساهم فى سير العملية الانتخابية والتعبير عن أصوات الجماهير وتجميعها من أجل مساهمة أكبر فى التصويت وإبداء الرأى(١).

ثانياً: عيوب تعدد الأحزاب:

قيل أن لتعدد الأحزاب عيوبا متعددة يمكن ايجازها ومناقشتها فيما يلى:

١- تقليص دور البرلمان نتيجة لسيطرة حزب أو أحزاب الأغلبية المؤتلفة عليه. ويرد على ذلك بأننا مادمنا قد ارتضينا قاعدة الأغلبية كفيصل لاتخاذ القرار عند الخلاف، فلايغير من الأمر شيئا أن تكون هذه الأغلبية لبعض الأحزاب أو لعدد من النواب لاتربطهم علاقة حزبية. وهذه الأغلبية فى جميع الأحوال ستمثل البرلمان وتعبر عن ارادته.

٢- اضعاف دور المواطن فى الاشتراك فى الحكم. وذلك لأنه ينتخب نواب الحزب الذى يفضله بناء على برنامج معين، وهذا البرنامج كثيرا ماتغيره الاحزاب أو تؤوله مع تغير الظروف أو توافقا مع برامج الاحزاب الأخرى المؤتلفة. ويرد على ذلك بأن التجاوب مع المتغيرات أمر ضرورى يقتضيه العقل والمنطق. ويحدث فى بعض البلاد الديموقراطية كانجلترا أن تلجأ الحكومة إلى حل البرلمان وإعادة الانتخابات فى ظل الأوضاع الجديدة مع إبراز موقف كل حزب منها. وذلك لمعرفة رأى غالبية الناخبين فيما استجد من أمور. أما التغيرات البسيطة أو التنازلات المتبادلة من الأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية فى حالة الائتلاف، فأمر لامفر منه كذلك لتشكيل حكومة موحدة

---

(١) راجع:

- D.G.Lavroff, Le système politique français. La VI République, Dolloz, 1979, p. 267 et 269.

٣- أن تعدد الأحزاب وتطاحنها قد يعرض وحدة الأمة للخطر ونظام الحكم فيها للاضطراب. ويرد على ذلك بأن الخشية على وحدة الأمة قد قيل بها فى الماضى عند بدء التفكير فى نظام تعدد الأحزاب، ثم اتضح عمليا أنها لم تكن قائمة على أساس صحيح. كما أن تنظيم الأحزاب وممارستها الفعلية لمهامها قد أثبتت ألا خطورة منها على نظام الحكم، وأن عدم الاستقرار الوزارى الذى يحدث فى بعض البلاد نتيجة لعدم حصول أحد الأحزاب على أغلبية المقاعد البرلمانية يرجع إلى تشتت أفكار الأمة وتعيب النظام السياسى فى الدولة، أكثر من رجوعه إلى كثرة عدد الأحزاب السياسية.

٤-أن الأحزاب السياسية تعمل على تزييف الرأى العام وتشويهه. وهذا يخالف الحقيقة لأن الأحزاب متنافسة، وكل منها يحاول إظهار رأى أنصاره ومؤيديه، فتظهر مختلف الآراء والاتجاهات. أما الحزب الواحد فهو الذى يستطيع تزييف الرأى العام كيفما يشاء دون مدا[illegible]. بل ويحاول توجيهه بأساليب غير حرة ولاصحيحة.

٥- أن الأحزاب تقيد من حرية النائب فى البرلمان نظراً لالتزامه بتعليمات حزبه، فيكون ولاؤه له أكثر من [illegible] لناخبيه. ويرد على ذلك بأن ناخبى كل حزب قد ارتضوا برنامج حزبي وانتخبوا نوابه على أساسه. وتطبيق برنامج الحزب يقتضى اتباع تنظيم معين يلتزم به نواب الحزب، خاصة فى مواجهة ممثلى الأحزاب الأخرى. وهذا وضع طبيعى يقتضيه منطق الأمور.

٦- أن الحزب الذى يصل إلى الحكم يعمل عادة على اضطهاد خصومه السياسين، وكثيرا مايستبعدهم من المناصب العليا والمراكز الحساسة بصرف النظر عن مدى صلاحيتهم وكفاءتهم. ويرد على هذا بأن حزب أو أحزاب المعارضة تقف للحزب حاكم بالمرصاد وتعمل على وقف تسلطه وكشف أخطائه أمام الناخبين والرأى العام. كما أنها تستطيع معاملته بالمثل عندما تعتلى مقاعد الحكم. فضلا عن أنه من حق الحزب الذى عهد إليه الناخبون بالحكم أن يختار من يراه أنسب وأفضل للتعاون معه فى إدارة دفة الحكم، وذلك بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا.

٧- أن الأحزاب أيا كانت شعبيتها يسيطر عليها أقلية، بل وقد يسيطر على الحزب فرد واحد فقط. ويرد على ذلك بأن الأحزاب الديموقراطية

تنتخب قادتها ورجال إدارتها بطريقة حرة سليمة. ووحدة القيادة أمر لازم وقاعدة أساسية لابد من الالتزام بها على جميع المستويات السياسية والادارية. ووجود عدد من القادة لمجموعة من الأحزاب خير من وجود قائد أوحد لحزب واحد.

ويلاحظ بصفة عامة أن جميع الانتقادات الموجهة إلى نظام تعدد الأحزاب السياسية ترجع إن صحت إلى سوء التطبيق العملى لا إلى فكرة التعدد ذاتها، وأن العيوب أو المساوىء التى قد توجد فى نظام تعدد الأحزاب بصفة عامة لايمكن أن تقارن بحال من الأحوال بعيوب الحزب الواحد وماتنطوى عليه من تسلط ودكتاتورية، وكبت للحريات العامة، وانحراف عن جادة الصواب.

المبحث الثالث

تاريخ الأحزاب السياسية فى مصر

عرفت مصر الأحزاب السياسية منذ أواخر القرن الماضى[1]. وتأكد وجودها فى أوائل هذا القرن. ومن أهم الأحزاب التى ظهرت فى مصر آنفا مايلى:

١- الحزب الوطنى (القديم) الذى أسسه محمد شريف باشا فى إبريل عام ١٨٧٩ وضم قادة مجلس شورى النواب ورواد الفكر والسياسية وكبار التجار ورجال الدين ليواجه تجاوزات الدول الأجنبية التى فرضت على مصر حكومة لايرتضيها الشعب.

وإستجابة لطلبات الحزب وافق الخديوى اسماعيل على اقالة الوزارة ذات الوزيرين الأجنبيين التى كان يرأسها ابنه الأمير محمد توفيق، وتم تشكيل حكومة جديدة من رجال الحزب الوطنى برئاسة محمد شريف باشا. وترتب على ذلك قيام الباب العالى فى تركيا بعزل الخديوى اسماعيل استجابة لطلب الحكومة البريطانية. وتولى الخديوى توفيق الحكم فأقال وزارة شريف باشا

---

(١) يؤكد بعض الفقهاء أن الجمعية الوطنية التى عرفت بالحزب الوطنى المنبثق عن مجلس شورى النواب عام ١٨٧٩ فى عهد الخديوى إسماعيل تمثل زقدم الأحزاب السياسية فى مصر.

أنظر الدكتور محمود حلمى: ثورة يوليو ١٩٥٢ - ١٩٧٠، ص ١٢٢.

وحاول تصفية الحزب الوطنى. غير أن الحزب ازداد قوة بانضمام عدد من العسكريين إليه بزعامة أحمد عرابى باشا، وقام الجيش بمظاهرة أمام قصر عابدين، فخضع الخديوى لطلبات الجيش والحزب وأعاد شريف باشا ومعه قادة الحزب للحكم لفترة وجيزة، ثم استقالت الحكومة بضغط من الخديوى وحلت محلها حكومة عسكرية برئاسة محمود سامى البارودى وانتهى الأمر بالاحتلال البريطانى لمصر وأفول نجم الحزب.

٢- الحزب الوطنى الذى أسسه مصطفى كامل بعد عودته من فرنسا عام ١٩٠٧ . وكان برنامجه يقوم على ضرورة جلاء الاحتلال البريطانى عن مصر وإصلاح الأحوال السياسية والاجتماعية فى البلاد، واتخذ من جريدة اللواء معبرا عن أفكاره وآراه. غير أنه لم يعمر طويلا كحزب قوى بسبب استقالة كثير من أعضائه بعد وفاة زعيمه، فضلا عن حلول حزب الوفد محلة فى قيادة الحركة الوطنية فى البلاد.

٣- حزب الوفد الذى أقيم عام ١٩١٨، وترجع تسميته إلى ذلك الوفد المصرى الذى تم تشكيله فى ٢٣ نوفمبر من هذا العام للسفر إلى بريطانيا للمطالبة باستقلال مصر عن المملكة المتحدة البريطانية.

وقد تجاوب الشعب مع هذا الحزب تجاوبا كبيرا. فأصبح رائدا للحركة الوطنية فى مصر بزعامة سعد زغلول، ومن بعده مصطفى النحاس الذى خلفه بعد وفاته عام١٩٢٧ .

٤- حزب الاحرار الدستوريين الذى تكون من الاعيان المنفصلين عن حزب الوفد بزعامة عدلى يكن فى ٣٠ أكتوبر عام ١٩٢٢ .

٥- حزب الشعب الذى ألفه اسماعيل صدقى عام ١٩٣٠ وسقط بسقوط دستوره.

٦- حزب الهيئة السعدية الذى تكون عام ١٩٣٧ من عدد من المنشقين على حزب الوفد بزعامة الدكتور أحمد ماهر، على أثر فصل محمود فهمى النقراشى، وانضمام إبراهيم عبد الهادى إليهما.

٧- حزب الكتلة الوفدية المستقلة الذى أنشأه مكرم عبيد سكرتير حزب الوفد بعد هجره لحزبه عام ١٩٤٢ . ويمثل الانشقاق الثالث الذى حدث لحزب الوفد.

٨- حزب مصر الفتاة أو حزب مصر الاشتراكي الذى بدا كجماعة يراسها أحمد حسين عام ١٩٣٣ ثم أصبح حزبا سياسيا عام ١٩٣٧ .

٩- حزب الاخوان المسلمين[١] الذى أسسه الشيخ حسن البنا فى صورة جمعية بدأ التمهيد لإقامتها منذ عام ١٩٢٨[٢] وينادى بضرورة تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية فى حكم البلاد. وقد وجد له انصارا فى أغلب الدول العربية. ولكنه تعرض للتنكيل والتقتيل من جانب كثير من الحكومات، خاصة فى مصر وسوريا.

وقد نشأت هذه الأحزاب بطريقة تلقائية طبيعية، دون إذن سابق أو ترخيص من سلطة، وذلك استنادا إلى مبدأ من مبادىء الحريات العامة لايحتاج فى الأنظمة الديموقراطية إلى نص أو بيان، هو مبدأ حرية تكوين الأحزاب السياسية.

وعندما قامت ثورة ٢٣ يوليو عام ١٩٥٢ ناصبت كافة الاحزاب العداء، ونسبت إليها إفساد الحياة السياسية فى البلاد وطلبت منها أن تطهر نفسها، وأصدرت لتنظيمها المرسوم بقانون رقم ١٩٧٩ لسنة ١٩٥٢ . وبعد بضعة أشهر من صدور هذا المرسوم كشفت الثورة عن موقفها الحقيقى من الأحزاب فأصدرت المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ الذى قضى بحل جميع الأحزاب السياسية ومصادرة أموالها، وحظر تكوين أحزاب سياسية جديدة وطبقت أحكام هذا المرسوم ابتداء من ١٨ يناير من هذا العام.

وبعد أقل من أسبوع من حل الأحزاب وفى ٢٣ يناير سنة ١٩٥٣ بدأ تطبيق نظام الحزب الواحد فى مصر لأول مرة رغم صبغته الدكتاتورية المعروفة،

---

(١) وقد ظهرت أحزاب أخرى كثيرة فى مصر قبل صدور دستور عام ١٩٢٣ ، منها:
- حزب الأمة الذى دعى إليه الشيخ محمد عبده وقام بتأسيسه أحمد لطفى السيد من بعده عام ١٩٠٧ . وتقوم سياسته على الاعتدال والتدرج فى الممارسة الديموقراطية.
- حزب الاصلاح على المبادىء الدستورية وقد نادى بالحياة النيابية والاستقلال عن بريطانيا.
- الحزب الجمهورى الذى أقامه محمد غانم وبعض المثقفين الذين تعلموا معه فى فرنسا عام ١٩٠٨ . واتخذ من شعار الثورة الفرنسية (الحرية - الاخاء - المساواة) شعاراً له، ونادى بإسقاط أسرة محمد على.
- الحزب الاشتراكى الذى أسسه الدكتور حسن جمال الدين عام ١٩٠٩ بهدف تحسين أحوال الفلاحين فى مصر.

(٢) د. ريتشارد ميشيل - الاخوان المسلمون - ترجمة عبد السلام رضوان ، ص ٢٥ .

فنشأت «هيئة التحرير» كتنظيم شعبى وحيد مكرس لمناصرة وتأييد رجال الثورة. ولكن هذا التنظيم لم يلق تأييدا شعبيا، وسرعان ماانفض الناس من حوله فلم يعمر أكثر من ثلاث سنين. ولما أحس المسئولون بفشل حزبهم الأول، استبدلوا به تنظيما شعبيا جديدا هو الاتحاد القومى، نشأ مع دستور عام ١٩٥٦ الذى قضى فى المادة ١٩٢ منه بأن «يكون المواطنون اتحادا قوميا للعمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة، ولحث الجهود على بناء الأمة بناء سليما من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ويتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة...».

فلما تبين عدم فعالية الاتحاد القومى استعيض عنه بالاتحاد الاشتراكى العربى. ذلك التنظيم الذى اقامة «الميثاق الوطنى» الذى قدمه جمال عبد الناصر لما أسماه بالمؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ٢١ مايو عام ١٩٦٢ فى أعقاب انفصال سوريا عن مصر بعد وحدة لم تعمر أكثر من ثلاث سنين. فنص فى بابه الخامس على أن «الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف القوى الممثلة للشعب - وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية - هى التى تستطيع أن تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ليكون السلطة الممثلة للشعب والدافعة لامكانيات الثورة والحارسة على قيم الديموقراطية السليمة». وعندما صدر دستور عام ١٩٧١ نص عليه فى المادة الخامسة باعتباره التنظيم السياسى الوحيد الذى يمثل قوى الشعب العاملة.

وقد أثبتت التجارب أن التنظيم الشعبى الموحد الذى اقامته الثورة ليحل محل الاحزاب السياسية أيا كانت التسمية التى أطلقتها عليه لم يكن فى حقيقته غير صورة مشوهة فاشلة لنظام الحزب الواحد. وقد تمثل دوره الحقيقى فى محاولة تبرير كافة تصرفات الحكومة أمام الشعب بالحق أو بالباطل. وقد اعترفت اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى نفسها بذلك حين قررت فى ١١ أغسطس عام ١٩٧٤ - وهى بصدد تحليل ورقة أكتوبر - إنهاء الدور الذى مارسه التنظيم السياسى فيما يتعلق بتبرير كل التصرفات التى تقوم بها مؤسسات الدولة(١).

---

(١) يقول الرئيس أنور السادات أن الرئيس جمال عبد الناصر قد عدل عن صيغة الاتحاد القومى إلى صيغة الاتحاد الاشتراكى «بواسطة مؤتمر قومى عقد بعد انفصال سوريا والنكسة التى سببها فى مصر والتى حفزت الشعب على النقد العلنى العنيف».
أى أن الأمر يتعلق بمجرد تشكيلات صورية متغيرة الأسماء لحزب واحد، والقصد منها هو شغل جماهير الشعب وامتصاص غضبها.
راجع البحث عن الذات - ص ١٧٣.

وقد قاطع أغلب المواطنين هذا التنظيم الشمولي الممقوت وتجنبوه. ويكفى للتدليل على السلبية السياسية التى ألمت بالمجتمع المصرى خلال فترةوجوده أن نتذكر استغلال النفوذ والانحرافات والاختلاسات التى كشفت عنها احداث مايو ١٩٧١ من جانب بعض قادة الاتحاد الاشتراكى العربى، وما قابله من موقف السواد الأعظم من الشعب، بل ومن أعضائه العاملين الذين ارتابوا فى تصرفات قادتهم، بل وفى نزاهة الانتخابات التى رفعتهم إلى مناصبهم ولم يجدوا كرد فعل لذلك غير السلبية والانزواء[1].

وأخيرا وبعد مايقرب من ربع قرن من تطبيق نظام الحزب الواحد الشمولي بدأت محاولات متعددة للعودة إلى نظام تعدد الأحزاب، فتقدم الرئيس أنور السادات بما سمى «بورقة أكتوبر» إلى الشعب فى إبريل عام ١٩٧٤، ثم «بورقة تطوير الاتحاد الاشتراكى» فى أغسطس من نفس العام. وفى مارس ١٩٧٦ قامت «لجنة مستقبل العمل السياسى» بدراسة كيفية تعدد الاتجاهات فى داخل الاتحاد الاشتراكى، وكان من نتيجة ذلك إنشاء منابر أو أجنحة تطورت إلى تنظيمات، ثم قرر الرئيس أنور السادات فى خطاب افتتاح الدورة البرلمانية فى ١١ نوفمبر عام ١٩٧٦ تحويل تنظيمات الاتحاد الاشتراكى إلى أحزاب. فنشأت الأحزاب الثلاثة الآتية:

١- حزب مصر العربي الاشتراكى الذى تحول فيما بعد باغلب اعضائه إلى الحزب الوطنى الديموقراطى، وذلك بعد تغيير اسمه ورئاسته التى تولاها الرئيس الراحل أنور السادات بنفسه بدلا من السيد/ ممدوح سالم رئيس الوزراء السابق.

٢- حزب الأحرار الاشتراكيين برئاسة السيد/ مصطفى كامل مراد، وهو أحد ضباط ثورة يوليو عام ١٩٥٢.

---

(١) وفى ذلك قال الرئيس الراحل أنور السادات «ولم يكتب لهذا الاتحاد الاشتراكى النجاح كما حدث من قبل للاتحاد القومى، فهو ببساطة صيغة الحزب الواحد في الحالتين. وازدادت الحالة سوءا عندما أصبح الاتحاد الاشتراكى أداة سيطرة كاملة على أرزاق الناس... حين استعار الملتفون حول جمال عبد الناصر والذين يفلسفون له الماركسية. فبدأ فرض الحرسات والمصادرة والاعتقال ومنع النشاط الخاص بحجج ضرب الرأسمالية، مع أن الميثاق الذى قامت عليه النظرية يقرر غير ذلك بل ويضع الرأسمالية الوطنية كإحدى قوى التحالف الخمس».
راجع: أنور السادات: البحث عن الذات - قصة حياته ص ١٧٣، ١٧٤.

٣- حزب التجمع الوطنى التقدمي الوحدوى، ويضم عددا من الماركسيين والناصريين وغيرهم، ويتولى أمره السيد/ خالد محيى الدين عضو مجلس قيادة الثورة السابق.

ثم نشأ حزب العمل الاشتراكى برئاسة المهندس ابراهيم شكرى. وكانت المادة الرابعة من قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ قد ميزت قادته عن غيرهم من السياسيين القدماء فقضت بأنه «لايجوز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية لكل من تسبب فى افساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو عام ١٩٥٢، سواء كان ذلك بالاشتراك فى تقلد المناصب الوزارية منتميا إلى الأحزاب السياسية التى تولت الحكم قبل ثورة ٢٣ يوليو عام ١٩٥٢ أو الاشتراك فى قيادة الأحزاب أو ادارتها . وذلك كله فيما عدا الحزب الوطنى والحزب الاشتراكى (حزب مصر الفتاة)».

وفى أوائل يوليو عام ١٩٧٧ صدر قانون تنظيم الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الذى عدل عدة مرات[1]. وفى مايو عام ١٩٨٠ عدلت المادة الخامسة من الدستور - وهى المتصلة بالاتحاد الاشتراكى كتنظيم أوحد - فأصبح نصها كالآتى:

«يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك فى أطار المقومات والمبادىء الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور...».

ورغم كثرة القيود التى وضعها قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ استطاع حزب الوفد فى ٤ فبراير عام ١٩٧٨ أن يعود من جديد ويقوم بتنظيم صفوفه وتجميع العدد المطلوب من النواب المؤيدين له فى البرلمان، وأطلق على نفسه اسم «حزب الوفد الجديد» للتحايل على الحظر الذى فرضه القانون على عودة الاحزاب القديمة. وكان أول حزب يقيمه المواطنون فى العهد الجمهورى خارج نطاق الاتحاد الاشتراكى العربى. غير أن الحزب لم يكد يمارس نشاطه السياسى كحزب من أحزاب المعارضة حتى صدر - بعد

---

(١) عدل قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ والقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٣ والقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤.

اربعه اشهر من قيامه - قانون حماية الجبهة الداخلية رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨. وترتب على هذا القانون العزل السياسى لقادة الوفد. فما كان من الحزب إلا أن أصدر فى أوائل يونيه من نفس العام قرارا بحل نفسه احتجاجا على هذه الإجراءات الماسة بالحقوق العامة(١). غير أن حزب الوفد عاد واثبت وجوده قانونا بحكم قضائى صدر من مجلس الدولة. فبمناسبة انتخابات المجالس الشعبية المحلية التى أجريت فى الثالث من نوفمبر عام ١٩٨٣ تقدم حزب الوفد الجديد بقائمة باسماء مرشحيه فى انتخابات المجلس الشعبى المحلى لحى شمال القاهرة. غير ان الادارة رفضت قبول هذا الترشيح بدعوى أن الوفد الجديد ليس من بين الأحزاب القائمة، لأن لجنة شئون الأحزاب كانت قد أخطرت بقرار حل الحزب فى ٣ يونيه عام ١٩٧٨. فطعن ممثلو الحزب فى قرار الرفض وأكدوا أن الهيئة العليا للحزب كانت قد اجتمعت فى ٦ يونيه عام ١٩٧٨ وقررت الاعتراض على قرار الحل والاكتفاء بتجميد النشاط السياسى للحزب، وذلك استناداً إلى نص المادة ١٩ من النظام الداخلى للحزب. ولما تبدل المناخ السياسى فى البلاد قررت الهيئة العليا للحزب فى ٢ مايو سنة ١٩٨٣ إنهاء تجميد نشاط الحزب ودعوة الجمعية العمومية للموافقة على ما اتخذته الهيئة العليا من قرارات سابقة، فاجتمعت فى ٢٣ أغسطس من هذا العام وقررت الموافقة على قرارات الهيئة العليا الصادرة فى جلستيها المنعقدتين فى ٦ يونيه عام ١٩٧٨ وفى ٦ مايو سنة ١٩٨٣، فيما يتعلق بالاكتفاء بتجميد النشاط بدلا من الحل، ثم بإنهاء التجميد واستئناف النشاط.

واستجابت محكمة القضاء الادارى لدعوى الطاعنين، وقضت بأنه ليس مطلوبا من لجنة الاحزاب السياسية أن تشارك فى صنع قرار حل الحزب اختيارا أو أن تضيف إليه، كما لايحق لها أن تتمسك به على نحو يتعارض مع مقتضى الواقع أو بمعزل عن الظروف والملابسات التى يكون قد صدر فى ظلها، أو بأسلوب لايتفق مع مايستوجبه مبدأ حسن النية فى العلاقة بين السلطة والجماهير. فهى أن فعلت خرجت بذلك من حدود صلاحيتها ووقع تصرفها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة إلى غير هدفها الأصلى. واعترفت المحكمة بالوجود القانونى لحزب الوفد وباحقيته فى تقديم مرشحيه فى انتخابات المجالس الشعبية المحلية. وتأيد هذا الحكم وأصبح نهائيا برفض

---

(١) راجع للمؤلف: الاستفتاء الشعبى والشريعة الاسلامية - ص ٢٣٦ ومابعدها.

دائرة فحص الطعون بالمحكمة الادارية العليا طعن الحكومة فيه[1]. وهكذا عاود حزب الوفد نشاطه وخاض الانتخابات البرلمانية التى أجريت عام ١٩٨٤، فكان هو حزب المعارضة البرلمانية الوحيد الفائز بعدد من مقاعد مجلس الشعب فى انتخابات القوائم النسبية التى طبقت لأول مرة فى مصر فنالت من مدى تمثيل أحزاب المعارضة فى البرلمان.

وظهر حزب الأمة فى ٢٥ يونيو عام ١٩٨٣، برئاسة السيد/ أحمد الصباحى، بناء على حكم صدر من المحكمة الادارية العليا. وكان مؤسس الحزب قد طعن أمامها فى قرار لجنة الأحزاب السلبى بالاعتراض على تأسيس الحزب المستفاد من عدم الرد على طلب التأسيس خلال ثلاثة أشهر طبقا لقانون الأحزاب السياسية.

وتوالى ظهور الأحزاب، الواحد بعد الآخر، حتى جاوز عددها العشر. ولكنها جميعاً لاتزال تفتقر إلى الشعبية الحقيقية والامكانيات الفعالة، ويعوزها التفاعل الصادق مع المواطنين الذين انصرفوا عنها ليأسهم من امكانية وصول غير حزب الحكومة إلى الحكم، وعدم ثقتهم فى نزاهة الانتخابات. ومن أمثلة الاحزاب الصغيرة التى قامت رسمياً الحزب الناصرى، والحزب الاتحادى الديموقراطى، وحزب مصر الفتاة، وحزب الخضر المصرى.

الأحزاب والديموقراطية في مصر:

إن تدعيم الديموقراطية وتصحيح المسار السياسى فى مصر فى ظل نظام تعدد الأحزاب السياسية يقتضى وضع التنظيمات والضمانات القانونية والفعلية الكفيلة بتقوية حزب أو أحزاب المعارضة لتصبح قوة متوازنة مع الحكومة، قادرة على تبادل السلطة معها فى أعقاب انتخابات حرة نزيهة. وخير للحزب الفائز فى الانتخابات أن يفوز ببضع وخمسين فى المائة من مقاعد البرلمان فوزاً حقيقياً صادقاً يقنع الناس من أن يفوز بأكثر من تسعين فى المائة من المقاعد بطريقة مشبوهة فى انتخابات مزيفة تثير السخرية أو السخط. بل وخير لنظام الحكم نفسه من حيث كفاءة التشغيل والجدوى

---

(١) راجع حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوة رقم ١١٥ لسنة ٣٨ قضائية الصادر بجلسة ٢٩ أكتوبر عام ١٩٨٣، وحكم دائرة فحص الطعون بالمحكمة الادارية العليا الصادر فى الدعوى رقم ٢٧١ لسنة ٣٠ قضائية بتاريخ ١٩٨٤/١/٢.

السياسية أن تكون المعارضة فيه قوية منافسة تحسن القيام بدورها فى الرقابة والحوار. ولاشك أن امكانية تبادل السلطة بين الحكومة والمعارضة عن طريق الانتخابات البرلمانية هى المعيار الحقيقى الذى يفرق بين الأنظمة الديموقراطية وغير الديموقراطية فى العالم. وتتابع الأحزاب فى السلطة امتثالا لارادة الناخبين الحرة هو ضمان لاستقامتها وحسن قيامها باعمالها تحقيقا للخير العام.

الفصل الثالث

قيــود التمثيــل النيابي

لم يترك المشرع التمثيل النيابى حرا أمام الناخبين، وإنما قيده بقيدين احدهما يتعلق بوجوب تمثيل العمال والفلاحين بنسبة لاتقل عن خمسين فى المائة من المقاعد النيابية على اختلاف مستوياتها، والآخر يتعلق بالمرأة ولزوم تمثيلها فى عدد من الدوائر الانتخابية. وقد تم إلغاء القيد الأخير. ونتحدث فيما يلى عن كل من القيدين فى مبحثين متميزين:

المبحث الأول: تمثيل العمال والفلاحين.

المبحث الثانى: التمثيل النسائى.

المبحث الأول

تمثيل العمال والفلاحين

ضمن الدستور والقانون للعمال والفلاحين نسبة لاتقل عن ٥٠٪ من مقاعد التنظيمات السياسية المنتخبة فى الدولة. فنصت المادة ٨٧ من الدستور على أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين. وقضت المادة ١٩٦ من الدستور بنفس الحكم بالنسبة لمجلس الشورى. كما أوجب قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نفس الأمر فقضى فى المادة الثالثة منه بوجوب أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين. وذلك طبقا لتعريف العامل والفلاح المعمول به بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب.

وقد اتفق دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ فى ذلك مع دستور سنة ١٩٦٤ الذى كان أول دستور يقرر هذا النظام الانتخابى الشاذ الذى يمكن أن يطلق عليه نظام الانتخاب الثنائى[1]. وفى ذلك يقوم الناخب باختيار اثنين من مرشحى الدائرة التى يدلى بصوته فيها. وذلك على خلاف نظام الانتخاب الفردى الذى اعتنقته دساتيرنا السابقة على دستور ١٩٦٤ والذى يصوت الناخب فيه لمرشح واحد عن الدائرة الانتخابية. ويختلف نظام

---

(١) أنظر: الدكتور محسن خليل – المرجع السابق – ص ٧٠١.

الانتخاب الثنائي عن نظام الانتخاب بالقائمة الذي يختار فيه الناخب ثلاثة مرشحين على الأقل. كما يختلف عن نظام تمثيل المهن والحرف حيث يقسم المجلس المنتخب بحسب المهنة أو الحرفة، فيكون هناك نواب عن المهندسين وآخرون عن الأطباء..... وهكذا.

ويحدد القانون المقصود بالعامل وبالفلاح. وتحديده في ذلك لايمكن الا أن يكون تحديدا تحكميا لايقدم التعريف الدقيق، الجامع المانع لكل من الطائفتين. وقد نصت المادة الثانية من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢[1] على أنه «في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسي، ويكون مقيما في الريف، ويشرط الا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكا أو ايجارا، أكثر من عشرة أفدنة. ويعتبر عاملا من يعمل عملا يدويا أو ذهنيا في الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل، على ألا يكون منضما لنقابة مهنية أو مقيدا في السجل التجاري أو من حملة المؤهلات العليا، ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية، وكذلك من بدأ حياته عاملا وحصل على مؤهل عال، وفي الحالتين يجب لاعتبار الشخص عاملا أن يبقى مقيدا في نقابته العمالية».

وهذا المبدأ على حد علمنا لم تأخذ به من قبل دولة لاشرقية ولاغربية. وحتى في الاتحاد السوفيتي المنهار كان البرلمان فيه يتكون في غالبيته الساحقة من المثقفين وخريجي الجامعات والمعاهد الفنية[2]. ويبدو أنها مجرد فكرة خطرت ببال الرئيسي الراحل عبد الناصر بعد عشر سنوات من قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢، فضمنها الميثاق الوطني الصادر سنة ١٩٦٢، وجاءت من حيث الواقع كرد فعل لازمة انفصال سوريا عن مصر. وكان في ذلك نوع من الترضية للجماهير غير المثقفة التي يسهل الاستناد اليها في الحكم واستخدامها

---

(١) ولاشك أن دستور عام ١٩٧١ كسابقة لم يشأ بتقرير الحد الأدنى لتمثيل العمال والفلاحين أن يقرر مبدأ سيادة الطبقة العاملة، أو أن يعتنق مبدأ ديكتاتورية البروليتاريا المعروف في الأنظمة الماركسية.

(٢) وقد استخدم «الميثاق» اصطلاحي العمال والفلاحين بمعنيين متباينين مرة عند تحديد قوى الشعب العاملة، ومرة عند بيان مرشحي العمال والفلاحين الذين يخصص لهم نصف عدد مقاعد التنظيمات السياسية المنتخبة.

كأداة طيعة في يد أولي الأمر. وقيل أن في ذلك تعويضا للمحرومين من ممارسة السياسة في الماضي وتحقيقا لمبدأ تكافؤ الفرص. والحقيقة أنها وسيلة ناجحة لاضعاف البرلمان، جاءت في صورة اخاذة للبسطاء.

ونعتقد أن المشرع لم يكن موفقا في حجز نصف عدد المقاعد النيابية على الأقل للعمال والفلاحين. وذلك لأسباب متعددة نوجزها فيما يلي:

١- التفرقة غير دقيقة وضارة:

أن التفرقة بين العمال والفلاحين وبين الفئات الأخرى تعد تفرقة تحكمية غير دقيقة، تختلف من قانون لاخر، ولاتقوم على أساس معيار منطقي واضح:

فتعريف العامل يمكن أن يكون محل خلاف كبير. فهل يقصد به العامل اليدوي غير الحاصل على أي شهادة دراسية، أم أنه ذلك الذي لايحمل شهادة جامعية فقط بحيث يعتبر أصحاب الشهادات المتوسطة ومادونها من العمال، أم أن كل العاملين في الدولة من رئيسها إلى أصغر عامليها يصدق عليهم وصف العامل. وتعريف الفلاح كذلك يقبل الأخذ والرد. فهل الفلاح هو العامل الزراعي المعدم، أم أنه ذلك الذي لايحوز أكثر من عدد من الأفدنة محدد تحديدا تحكميا كخمسة أو عشرة أفدنة. أم أن كل من يزرع الأرض ويفلحها يعد فلاحا بصرف النظر عن مقدار ملكيته الزراعية وهو الأقرب إلى منطق اللغة في تعريف اللفظ[1].

كما أنها تفرقة ضارة بين أبناء المجتمع الواحد، يمكن أن تخلق نوعاً من التباعد أو التباغض أو الخلافات التي لامبرر لها، رغم أن الأسرة الواحدة كثيراً ماتجمع بين العمال والفلاحين وأصحاب الشهادات الجامعية، بل إن أغلب المصريين ينتمون بأسرهم إلى طائفتي العمال والفلاحين.

٢- البرلمان ليس صورة للمجتمع:

ليس من اللازم أو المناسب أن يكون البرلمان صورة طبق الأصل للشعب بتكوينه وطوائفه وفئاته، أو أن ينطوي على نسب تمثيل برلماني تتعادل مع النسب العددية لكل فئة من هذه الفئات وتلك الطوائف. والأخذ بهذا المنطق يحتم أن يكون للفلاحين وحدهم – وهم السواد الأعظم في البلاد حتى الآن – نسبة تجاوز الخمسين في المائة من مقاعد البرلمان. ولو صح ذلك أيضا لجاز

---

(١) راجع : الدكتور عبد الحميد متولي: الحريات العامة – ١٩٧٥ ص ٢٤٦ ومابعدها.

لأصحاب كل مهنة أن يكون لهم بحسب عددهم ممثلون برلمانيون منهم، ولجاز لأنصار التمثيل النسائى أن يكون لهم فى البرلمان - وهم نصف المجتمع - بقدر نسبتهم إلى الرجال. بل وأكثر من ذلك لو كان المقصود هو جعل التنظيمات النيابية صورة مصغرة من الأمة لوجب أن تكون الأغلبية الساحقة من أعضاء هذه التنظيمات من الأميين الذين لايعرفون القراءة والكتابة.

٢- العمل العام تكليف للقادر عليه:

أن العمل العام ليس تشريفاً لصاحب فضل أو تعوضاً لمظلوم، وإنما هو تكليف لمن يحسن القيام به. والبرلمان لاتحتاج إلى السلبين رغم ارادتهم أو المصفقين لكل زعيم، وإنما يحتاج إلى العلماء والخبراء وأولى الفكر والرأى والمتخصصين فى مختلف مجالات العمل العام الذى يزداد يوماً بعد يوم تعقيداً وتركيباً.

والمجتمع يشبه جسم الإنسان فى قيامه بوظائفه المتعددة. فلكل عضو فى الجسم وظيفة يؤديها. فالرأس التى تفكر تقوم بدور غير ذلك الذى تتولاه اليد التى تبطش. وكذلك الشأن فى المجتمع فذوو الرأى والفكر - بصرف النظر عن الطائفة التى ينتمون إليها - هم الذين يتولون وظائف القيادة فيه ويقومون منه مقام الرأس فى الجسم.

وليس فى ذلك تمييز لطائفة على أخرى، لأن وظائف القيادة ليست وراثية أو حكراً على معينين بالذات، فابن العامل أو الفلاح يمكن أن يكون من خيرة المفكرين. كما أن العامل أو الفلاح نفسه يمكن أن يصبح مثقفاً متعلماً صالحاً لتولى شئون الحكم أو المساهمة فيها. فإذا قام العامل أو الفلاح بانتخاب ابنه أو زميله من ذوى الفكر والوعى، فإنه يختار بذلك من هو أصلح للاشتراك فى تولى أعباء المجلس المنتخب.

وقد اثبتت التجارب أن العمال والفلاحين - رغم فضلهم الكبير وأهميتهم البالغة فى مجالات أعمالهم - لايشتركون بنصيب ملموس فى صنع السياسة العامة للدولة بحيازتهم لنصف مقاعد البرلمان. بل ولايقدمون شيئا يذكر من الخدمات للطوائف التى ينتمون إليها. ويكفى للتدليل على ذلك ماقاله لينين قائد ثورة العمال الروسية من أن العمال لايفكرون فى غير المشاكل الاقتصادية اليومية، ممايستلزم قيام الحزب الشيوعى بقيادتهم[١].

---

(١) راجع : الدكتور عبد الحميد متولى: الحريات العامة - ١٩٧٥ ص ٢٤٦ ومابعدها.

وإذا كان الاشتراك فى البرلمان انصافاً لمن يصبحون نواباً، فإنه يمكن انصاف العمال والفلاحين بوسائل أخرى دون إضرار بالعمل العام. من هذه الوسائل السعى إلى رفع مستوى الوعى العام بينهم، ومنها مساعدة المرشح غير القادر مادياً على تحمل أعباء المعركة الانتخابية بما يستطيع به أن ينافس غيره من المرشحين وأن يظهر معهم فى الصورة أمام الناخبين.

ومرة أخرى إذا كان الاشتراك الحتمى فى البرلمان بنسبة معينة قد تقرر انصافاً للكادحين أو الضعفاء أو المظلومين، فإن الموظفين بمختلف فئاتهم ومؤهلاتهم قد أصبحوا اليوم أسوأ حالاً من الحرفيين والتجار والزراع والعمال اليدويين، بل لعلهم الآن يمثلون أدنى طبقات المجتمع من الناحية الاقتصادية، فلماذا لايعتبرون من العمال وهم الذين سماهم المشرع «العاملين المدنيين بالدولة». وهم مع عجزهم المالى أكثر علماً وثقافة ودراية بالشئون العامة.

٤- النائب يمثل الأمة كلها:

ان النائب فى البرلمان يمثل أمته بأكملها ويعمل على تحقيق مصالحها بصرف النظر عن طبيعة عمله أو المصالح الخاصة لناخبيه، وهو مايؤكده مبدأ سيادة الأمة.

وأعضاء التنظيمات الشعبية من العمال والفلاحين ليسوا ممثلين للعمال أو الفلاحين وحدهم، لأنهم منتخبون بواسطة مختلف طوائف الشعب وليس بواسطة العمال أو الفلاحين فحسب. وهذا يقتضى إطلاق حق الترشيح لعضوية البرلمان دون التقيد بنسب معينة للتمثيل النيابى لأى فئة من الفئات أو طائفة من الطوائف.

٥- الحجر على ارادة الناخبين:

ان الزام الناخبين بأن يختاروا نصف نوابهم عى الأقل من العمال أو الفلاحين يعتبر قيداً ضاراً على ارادة الناخبين. ويوصى المنطق كما تقضى المصلحة بأن يترك للناخبين - وهم الشعب السياسى - حرية اختيار ممثليهم دون التقيد بأى نسبة فيما يتعلق بطوائف المرشحين. وذلك تجاوباً مع حرية الانتخاب الحقيقية من جهة، وحتى يتمكن الناخبون من اختيار الأصلح للنيابة عنهم فى تولى الشئون العامة بصرف النظر عن نوعية عمل أو مقدار ماله من جهة أخرى. فإذا جاء المجلس المنتخب بعد ذلك تقل نسبة العمال أو الفلاحين فيه عن النصف، فهذه هى إرادة الناخبين، وغالبيتهم من العمال والفلاحين.

وإرادتهم فى ذلك تدل على أنهم أكثر وعياً وتقديراً. فالعامل أو الفلاح قد يفضل انتخاب أحد المثقفين بدلاً من انتخاب رفيقه فى العمل. وذلك لاقتناعه بأن الأول بوعيه وادراكه يستطيع أكثر من غيره أن يكون عضواً صالحاً فى البرلمان، خاصة وأن دور البرلمان فى الدولة الحديثة قد أصبح يستلزم فى أعضائه قسطاً وافراً من الدراية والمعرفة لكى يصبح فعالاً بحق فى مجالى التشريع والرقابة الحكومية.

٦- المساس بمباديء الشرعية الإسلامية:

إن استلزام أن يكون نصف نواب الأمة على الأقل من العمال والفلاحين لايتفق ومبادىء الشريعة الإسلامية وهى المصدر الرئيسى للتشريع طبقاً لنص المادة الثانية من الدستور. وذلك لأن الشريعة الغراء لاتعتبر ممارسة شئون الحكم أو تولى أمر المسلمين تشريفاً لصاحب حق أو تعظيماً لذى فضل، وإنما تعتبره تكليفاً لمن لديه كفاءة القيام به لصالح الجماعة. وقد حذر رسول الله ﷺ الناس من السعى إلى الولاية أو طلب الرئاسة فقال« إنكم ستحرصون على الإمارة وإنها ستكون ندامة وحسرة يوم القيامة»[١]. كما أن التفرقة بين الناس على أساس صفة العامل أو الفلاح، وحجز نصف مقاعد البرلمان لمن هم أقل علماً ودارية بالشئون العامة لايتفق ومبدأ اسناد الأمر إلى أهله، ذلك المبدأ الذى عبرت عنه الآية الكريمة ﴿فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لاتعلمون﴾[٢]. والمفاضلة بين الناس عند الله سبحانه وتعالى لاتقوم إلا على أساس العلم والتقوى. فيقول جل شأنه «هل يستوى الذين يعلمون والذين لايعلمون»[٣]. ويقول تباركت أسماؤه ﴿ إن أكرمكم عند الله أتقاكم﴾[٤][٥].

---

(١) مصطفى عمارة: نضرة النور: شرح مختارات الأحاديث النبوية - الجزء الأول - ص ١٨٩.

(٢) الآية رقم ٤٣ من سورة النمل.

(٣) الآية رقم ٩ من سورة الزمر.

(٤) الآية رقم ١٣ من سورة الحجرات.

(٥) يرى بعض الفقهاء أن الأمر فى جوهرة «ليس أمر نسبة عددية من الشعب يراد أن يكون لها مايقابلها فى البرلمان، بل هو محاولة وضع النظام السياسى فى حماية أصحاب المصلحة الحقيقية فى بقائه. ويقترح ادخال تعديل على تعريف العامل والفلاح ليشمل بالإضافة إلى العمال والفلاحين أبناءهم، وأغلبهم الآن من المثقفين، وحينئذ سيصل تعداد هؤلاء إلى مايقرب من التسعين فى المائة فى أبناء الأمة وليس خمسين فى المائة فقط.

راجع:

الدكتور مصطفى أبو زيد مصطفى: الدستور المصرى ١٩٨٥ - ص ص ٤٣٧، ٤٣٨ ونحن نعتقد أن الاقتراح الأخير يدل على عدم الاقتناع بالرأى الأول.

التحايل لاهدار الحكم:

وأخيراً وفى عام ١٩٩٤، وبعد عشرات السنين من اعتبار الجهل والفقر معيارين لتفضيل بعض أبناء الشعب ورفعهم إلى مقاعد البرلمان على حساب المصلحة العامة، وإزاء رفض الحكومة المتكرر لتعديل الدستور، تقدم بعض النواب باقتراح لتعديل تعريف العامل فى القانون وجعله يشمل كل العاملين فى الدولة من أصغر عامل إلى رئيس الجمهورية. وذلك بقصد تعطيل حكم المادة ٨٧ من الدستور وتفريغه من مضمونه دون إلغائه. وقيل أن هذا النص كان يتوافق مع ظروف مرحلة تاريخية قد مضت، وأن تطبيقه قد حرم المجلس من كثير من الكفاءات، وانه حدث مراراً أن استبعد عدد من كبار أساتذة الجامعات والعلماء من عضوية البرلمان ليفوز عامل أمى أو يشك فى أميته. والحقيقة أن هذا الحكم الشاذ لايمكن أن يتوافق إلا مع نظام حكم تسلطى يفضل فيه الحاكم التشبث بعروة السلطة وحده، ولو تعارض ذلك مع الصالح العام. ولكن الاقتراح لم يصادف قبولا من جانب الأغلبية البرلمانية.

المبحث الثاني

التمثيل النسائي الملغي

اعترف المشرع للمرأة بحقوقها السياسية فى مصر بقانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦. وبعد ربع قرن من الزمان تقريباً اراد المشرع أن يضمن للمرأة حداً أدنى من عدد المقاعد البرلمانية بصفة الزامية تفرض نفسها على إرادة الناخبين. فصدر القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ الذى نص فى مادته الأولى على أن يستبدل بنص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ النص التالى:

«تقسم جمهورية مصر العربية إلى مائة وست وسبعين دائرة انتخابية، تحدد الدوائر الانتخابية بقانون وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الشعب، يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين. وذلك باستثناء ثلاثين دائرة تبين بجدول يلحق بقانون تحديد الدوائر الانتخابية، ينتخب عن كل منها بالإضافة إلى العضوين عضو ثالث من النساء». أى أن المشرع قد فرض انتخاب ثلاثين امرأة بمجلس الشعب بالإضافة إلى العدد منهن الذى قد ينجح تلقائياً فى المنافسة الانتخابية. وعلى المستوى المحلى

أوجب قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ انتخاب عضو من النساءفى كافة المجالس الشعبية المحلية.

وعندما صدر القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ فعدل قانون مجلس الشعب واستبدل نظام الانتخاب بالقائمة بنظام الانتخاب الفردى قضى بأن يتكون مجلس الشعب من ٤٤٨ عضواً، ونص فى الجدول الموافق على إضافة عضو من النساء إلى إعداد النواب المخصصة للدوائر الانتخابية فى احدى وثلاثين دائرة.

ونرى أن المشرع لم يكن موفقاً فى إضافة هذا القيد الانتخابى الجديد الذى لامثيل له - على حد علمنا - فى أى بلد من بلاد الأرض. ويبدو أن القصد منه كسابقه هو إضعاف البرلمان وجعله بتشكيله يتحمل وهنا على وهن. ونحن لانقلل بذلك من أهمية المرأة من النواحى الأسرية والاجتماعية، بل والسياسة أحياناً. ولاننكر أن بعض النساء وصلن إلى أعلى المناصب السياسية فى بعض الدول كما حدث فى انجلترا والهند على سبيل المثال. غير أن ذلك لم يكن أمراً مفروضاً من المشروع، وإنما تم فى انتخابات حرة ومنافسة مفتوحة أثبتت جدارة الفائز فيها.

وفضلاً عن ذلك فإن التمثيل الإلزامى للنساء يخالف المادة ٤٠ من الدستور ونصها: «المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والوجبات العامة لاتمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس...».

كما يخالف نص المادة الثالثة من الدستور التى تقضى بأن يمارس الشعب السيادة على الوجه المبين بالدستور. إذا لم ينص الدستور على وجوب انتخاب عدد معين من النساء فى المجالس النيابية[1].

وأخيراً فإن هذا الاتجاه الذى يفرض على إرادة الناخبين قيداً ما انزل الله به من سلطان يخالف شرع الله الذى فضل الرجل وجعل له القوامة على المرأة فقال جل شأنه ﴿الرجال قوامون على النساء بما فضل الله بعضهم على بعض وبما أنفقوا من أموالهم...﴾[2].

---

(١) ونحن نؤيد فى ذلك الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى - المرجع السابق - ص ٣١١.
(٢) الآية ٣٤ من سورة النساء.

وقد انتهى هذا الوضع الشاذ لأسباب تتصل بالقضاء الدستورى. فبعد أن قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نصوص قانون مجلس الشعب التى قصرت حق الترشيح لعضوية المجلس على المنتمين للأحزاب السياسية فحسب، بالمخالفة لنص المادة ٦٢ من الدستور، تدخل المشرع فعدل قانون مجلس الشعب بالقانون ١٨ لسنة ١٩٨٦ الذى أبقى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ولكنه جعل فى كل دائرة مقعداً واحداً يمكن للمستقلين وللحزبين على السواء أن يرشحوا أنفسهم فيه، واضطر إلى الغاء المقعد الذى كان مخصصاً للمرأة، حتى لايزيد أعضاء البرلمان عن العدد المطلوب.

الفصل الرابع

النظــام الانتخــابي

ندرس فى هذا الفصل النظام الانتخابى المطبق فى مصر فى ظل دستور عام ١٩٧١ ، وذلك فى المباحث التالية:

- الانتخاب المباشر السرى العام.
- شروط التمتع بحق الانتخاب.
- شروط ممارسة حق الانتخاب.
- خصائص حق التصويت.
- الانتخاب الفردى والأغلبية المطلقة.

المبحث الأول

الانتخاب المباشر السري العام

نصت المادة ٨٧ من دستور ١٩٧١ على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب «عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام» . ونصت المادة ٦٢ على أنه للمواطن حق الانتخاب وفقاً لاحكام القانون.

وقضت المادة الأولى من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ - بعد تعديلها بالقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ - بأنه «على كل مصرى وكل مصرية بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية:

أولاً: ابداء الرأي فيما يأتي:

١- الاستفتاء الذى يجرى لرئاسة الجمهورية.

٢- كل استفتاء أخر ينص عليه الدستور.

ثانياً: انتخاب أعضاء كل من:

١- مجلس الشعب.

٢- مجلس الشورى.

٣- المجالس الشعبية المحلية.

وأكد قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى مادته الأولى على اختيار أعضاء المجلس بطريق «الانتخاب المباشر السرى العام».

الانتخاب المباشر:

يقصد بنظام الانتخاب المباشر أن يقوم الناخبون بانتخاب ممثليهم دون وساطة أحد. ويقابل هذا النظام الانتخاب غير المباشر الذى يقتصر دور الناخبين فيه على اختيار مندوبين عنهم يقومون باختيار النواب المراد انتخابهم. ويسمى الانتخاب فى هذه الحالة انتخاباً غير مباشر على درجتين. وقد يكون على ثلاث درجات أو أكثر حسب مرات الانتخاب التى تجرى حتى يتم اختيارممثلى الشعب فى البرلمان.

الانتخاب السري:

يقصد بسرية الانتخاب أن يدلى الناخب بصوته بطريقة لاتسمح للآخرين بمعرفة اتجاهه فى التصويت أو الموقف الذى اتخذه فيه. وذلك حرصا على حريته ولعدم التأثير عليه بترهيب أو ترغيب. ويتم ذلك عملاً بأن تسلم لجنة الانتخاب الناخب بطاقة التصويت وقلما بلون معين، وينتحى جانباً وراء ساتر يحجب رؤيته عن الآخرين، ويؤشر بالقلم على البطاقة بما يراه حسب النظام الموضوع لذلك، ثم يطوى البطاقة طية رباعية ويعيدها إلى رئيس اللجنة الذى يلقيها فى صندوق الانتخاب المعد لذلك.

وتلجأ الدول التى تنتشر فيها الأمية ومنها مصر إلى استخدام الصور كرموز للمرشحين حتى تسمح للأمى بأن يملأ بطاقة التصويت بنفسه ودون مساعدة أو اطلاع من أحد. أما التجاوزات التى قد تقع ويتولى فيها أحد أعضاء لجنة الانتخاب أو غيره مهمة التأشير على بطاقة الانتخاب نيابة عن صاحبها، فهى مخالفة للقانون ولمبدأ الانتخاب السرى.

الانتخاب العـام:

يقصد بالانتخاب العام - وهو يقابل المقيد - ألا يشترط المشرع فى الناخب شروطاً تتعلق بدرجة التعليم أو مقدار الثروة أو الانتماء إلى طبقة معينة. أما ما عدا ذلك من شروط كشرط الجنسية أو الجنس (ذكر أو أنثى) أو السن أو الاعتبار فإنها لاتغير من الصفة العامة للانتخاب.

وقد طبق نظام الانتخاب المقيد فى الماضى، سواء فى الدول الغربية أو

الشرقية. ففي الأولى كان الاتجاه إلى قصر حق الانتخاب على الطبقات الغنية والمثقفة. وفى الثانية حظيت الطبقة العاملة دون غيرها بهذا الحق فى ظل النظام الماركسى.

والحق أن الحرمان من ممارسة الانتخاب بسبب الانتماء الطبقي يتجافى مع منطق العقل، إذا لايد للانسان فى نشأته من طبقة معينة. كما أن مقدار الثراء أمر يختص به الله وحده سبحانه وتعالى، وهو يقول وقوله الحق ﴿وفى السماء رزقكم وماتوعدون﴾[1]. أما اشتراط درجة معينة من العلم فأمر يقبل النقاش والبحث. وذلك لأن الإنسان مكلف بطلب العلم من المهد إلى اللحد كما يقول رسول الله ﷺ. كما أن الاشتراك فى ممارسة شئون الحكم يجب أن يسند إلى من يقدر عليه من أهل العلم والذكر كتكليف لصالح الجماعة كلها.

وأيا كان الأمر فقد انتشر مبدأ الانتخاب العام (أو الاقتراع العام) فى سائر دول العالم وأصبح من المبادىء المسلم بها. وأخذت به كافة الدساتير المصرية عدا دستور عام ١٩٣٠ الذى اعتنق الاقتراع المقيد بالنسبة لناخبى الدرجة الثانية فقط، وهم الذين يتولون انتخاب أعضاء البرلمان، فاشترط فيهم توافر نصاب مالى معين أو قسط من التعليم حدده القانون بالشهادة الابتدائية أو ما يعادلها. وكذلك دستور سنة ١٨٨٢ الذى اشترط فى الناخب أن يدفع ضريبة سنوية قدرها خمسة جنيهات على الأقل[2].

---

(١) الآية رقم ٢٢ من سورة الذاريات.

(٢) قد يرى البعض فى حرمان من طبقت عليهم قوانين الاصلاح الزراعى فى الماضى من مباشرة حق الانتخاب لمدة عشر سنوات أخذا بمبدأ الانتخاب المقيد نظراً لأن القانون قد اشترط للتمتع بحق الانتخاب شرطاً مالياً هو عدم تجاوز مقدار الملكية الزراعية حداً معيناً. وذلك رغم أن الشرط المالى هنا قد أتى على عكس المألوف. إذ عادة مايتمثل فى اشتراط أن تزيد الثروة عن حد معين لا أن تقل عنه لكى يتمتع الشخص بحق الانتخاب. إلا أن أحداً حتى الآن لم يقصد بالانتخاب المقيد بشرط نصاب مالى وضع حد أقصى للثروة وإنما وضع حد أدنى لها كشرط للتمتع بحق الانتخاب.

وكان القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٢ قد أوقف مباشرة الحقوق السياسية لمدة عشر سنوات بالنسبة لثلاث فئات من الأشخاص قدر إنهم أعداء لنظام الحكم الاشتراكى، وقد صدر هذا القانون بعد وقوع الانقلاب الذى فصل سوريا عن مصر. وهذه الفئات هى:

-/-

حرمان العسكريين:

كان العسكريون من رجال الجيش والشرطة محرومين من ممارسة حق الانتخاب طوال مدة خدمتهم فى ظل دستور عام ١٩٢٣، حيث كان قانون الانتخاب ينص على إيقاف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لهم.. فلما صدر دستور سنة ١٩٥٦ تغير الوضع واعاد لهم قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ممارسة حق الانتخاب فى مادته الأولى. وبعد عشرين عاماً من ممارستهم لحق الانتخاب صدر القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦ فاعاد الوضع إلى ما كان عليه وقضى فى الفقرة قبل الأخيرة من هذه المادة بأن «يعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد هيئة القوات المسلحة . وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم للقوات المسلحة أو الشرطة». والاعفاء من مباشرة الحقوق السياسية أو وقف مباشرتها طوال مدة الخدمة العسكرية ليس إلا حرماناً من ممارسة حق الانتخاب طالما توافرت الصفة العسكرية، فإذا زالت زال بزوالها هذه الحرمان.

أما عن سبب عدول المشرع وعودته إلى حرمان العسكريين من مباشرة الحقوق السياسية فلعله يتصل بذلك الحكم القضائى الشهير الذى صدر لصالح أحد مرشحى المعارضة أثبتت المحكمة فيه أن الفوز غير المشروع الذى تمتع

=/= ١- الذين أجيز وضعهم تحت التحفظ الادارى بمقتضى القرار الصادر من مجلس قيادة الثورة فى ٢٢ يونية عام ١٩٥٦.

٢- الذين اتخذ قبلهم أحد التدابير التى نص عليها قانون الأحكام العرفية رقم ٥٢٣ لسنة ١٩٥٤ أو قانون حالة الطوارىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨.

٣- الذين حددت ملكيتهم الزراعية استناداً إلى قوانين الاصلاح الزراعى الصادرة فى عامى ١٩٥٢، ١٩٦١.

وكان يجوز لرئيس الجمهورية أن يستثنى بعض الأشخاص الذين يدخلون تحت أى فئة من الفئات السابقة ويسمح لهم بمباشرة حقوقهم السياسية.

وقد انتهت مدة سريان أحاكم العزل السياسى وهى عشر سنوات فعلا فى ١٦ يناير عام ١٩٧٢ . ولم تر الحكومة داعياً لتجديد العمل بهذه الأحكام فألغت قوائم المعزولين سياسياً وعددهم حوالى ١٢ ألف مصرى وأصبح لهم منذ هذا التاريخ مزاولة حقوقهم السياسية كسائر المواطنين. وفى ذلك عودة إلى احترام مبادىء الدستور ورفض للإجراءات الاستثنائية التى قلما تتفق مع هذه المبادىء.

به منافسة كان يرجع إلى التلاعب فى أصوات العسكريين التى أضيفت إلى أصواته بطريقة تناقض منطق الأمور[1].

وقد ظلت فرنسا حتى عام ١٩٤٥ تصر على حرمان العسكريين من حق التصويت. وقيل فى تبرير ذلك أن تدخل العسكريين فى السياسة يضر بالنظام العسكرى. كما قد يفسد الحياة السياسية إذا لجأ رجال الجيش فى سبيل تأييد وجهة النظر التى يدافعون عنها فى الانتخاب إلى استخدام قوتهم المسلحة. هذا بالإضافة إلى أن خضوع العسكريين لضغط رؤسائهم يفسد حرية الانتخاب ويفقدها قيمتها والجدوى من وجودها. أما الاتجاه المخالف فيحتج بأن العسكريين مواطنون كغيرهم يجب الايحرموا من مباشرة حقوقهم السياسية،وأن جو الديموقراطية الحقيقية يضمن عدم خروج العسكريين عن مهامهم الأصلية، وأن سرية الانتخاب تكفل عدم خضوعهم لضغط رؤسائهم. وتأخذ بهذا الاتجاه الآن كثير من البلاد منها الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا.

ونرى أن حرمان العسكريين من حق الانتخاب هو الأفضل ما لم تتوافر الضمانات الكافية والأكيدة لحسن استخدامهم لهذا الحق، وهو أمر صعب التحقق عملا فى الدول المتخلفة.

اشراف القضاء:

أوجبت المادة ٨٨ من الدستور أن يتم الاقتراع - فى عمليات الانتخاب والاستفتاء - «تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية. ونصت الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ على أن «يعين رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية، ويعين رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام ....».

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا النص قبل تعديله بالقانون ١٣ لسنة ٢٠٠٠ - فيما تضمنه من جواز تعيين رؤساء اللجان

---

(١) راجع حكم محكمة استئناف القاهرة الصادر فى ١٩٧٦/٤/١٩ والذى أيد حكم محكمة القاهرة الابتدائية الصادر فى ١٩٧٤/٦/١١ والذى قضى بتعويض أحد المرشحين لعدم انتخابه بمجلس الشعب بسبب أصوات القوات المسلحة التى ثبت بطلانها.

الفرعية من غير أعضاء الهيئات القضائية، لأنه يقصر عن الوفاء بما يتطلبه الدستور من اشراف أعضاء من هيئات قضائية على الاقتراع(١).

وإستجابة لهذا الحكم وتحقيقاً لمقاصد الدستور، صدر القرار بقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠، فعدل النص المذكور وقضى بأن «يعين كل من رؤساء اللجان العامة واللجان الفرعية من أعضاء الهيئات القضائية ...»(٢).

المبحث الثاني

شروط التمتع بحق الانتخاب

يشترط القانون فى المواطن عدة شروط – لاتتعلق بالتعليم أو الثروة أو الطبقة – لكى يتمتع بحق الانتخاب. وهى:

١- الجنسية:

يشترط فى الناخب أن يكون مصرياً. فليس للأجانب حق الانتخاب لأن الأمر يتعلق بالمساهمة في حكم الدولة، ومن الطبيعى أن يقتصر ذلك على أبنائها. أما من اكتسب الجنسية المصرية بالتجنس فلا يمكن أن يتمتع بحق الانتخاب إلا بعد مرور خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لها(٣).

وقد أكد قانون الجنسية رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ نفس المعنى، فقضى في مادته التاسعة بألا يكون للأجنبى الذى اكتسب الجنسية المصرية بالتجنس حق الانتخاب قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه للجنسية. ولا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً فى أى هيئة نيابية قبل مضى عشر سنوات من هذا التاريخ. غير أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إعفاء المتجنس من القيد الأول أو من القيدين معاً. كما يجوز نفس الأمر بقرار من وزير الداخلية بالنسبة لمن انضم إلى القوات ا لمصرية المحاربة وحارب في صفوفها. ويعفى من القيدين المذكورين أعضاء الطوائف الدينية المصرية فيما يتعلق بانتخاب المجالس الملية التى يتبعونها.

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا لاصادر فى الدعوى رقم ١٣ قضائية بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٨.

(٢) وقد جاء التعديل بقرار بقانون استجابة لحالة الضرورة المتمثلة فى اقتراب موعد الانتخابات البرلمانية، مع غياب مجلس الشعب فى اجازته الصيفية، تطبيقاً لنص المادة ١٤٧ من الدستور، كما جاء بالمذكرة الإيضاحية.

(٣) راجع المادتين الأولى والرابعة من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦.

٢- الجنس :

أعطت المادة الأولى من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المرأة حق الانتخاب فساوت بينها وبين الرجل فى ذلك بعد أن كانت محرومة منه فى ظل الدساتير السابقة التى قصرت مباشرة الحقوق السياسية على الرجل وحده.

وإذا كانت بعض البلاد لم تعترف للمرأة بهذا الحق حتى الآن فإن غالبية الدول المتمدينة قد أيدته. فاعترفت به الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٢٠ فى التعديل التاسع عشر للدستور الاتحادى. وقررته انجلترا منذ عام ١٩٢٨، وفرنسا عام ١٩٤٤، وايطاليا عام ١٩٤٥. كما اعترفت به بلاد الشمال فى الربع الأول من هذا القرن ابتداء بالنرويج سنة ١٩٠٧. وأقرته كذلك البلاد الشيوعية سابقاً منذ البداية تنفيذاً للمذهب الماركسى الذى لا يفرق بين الرجل والمرأة.

٣- السـن :

خفض القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ سن مباشرة الحقوق السياسية إلى ثمان عشرة سنة ميلادية فأصبح سن الرشد السياسى أقل من سن الرشد المدنى وهى احدى وعشرون سنة. وكان دستور ١٩٢٣ يشترط فى ناخبى مجلس النواب أن يكونوا بالغين من العمر احدى وعشرين سنة تزاد إلى خمس وعشرين بالنسبة لناخبى مجلس الشيوخ. أما دستور ١٩٣٠ فقد رفع السن بالنسبة لناخبى المجلسين إلى خمسة وعشرين سنة.

وتتفق مصر الآن فى خفض سن الانتخاب إلى ١٨ عاماً مع بعض بلاد أوربا الشرقية وبعض دول أمريكا اللاتينية، بل ومع المملكة المتحدة البريطانية التى خفضت سن الرشد السياسى والمدنى إلى هذا الحد منذ عام ١٩٧٠.

وقد ثار الجدل حول منطقية خفض سن الرشد السياسى عن سن الرشد المدنى، وقيل أن العكس هو الأولى، لأن المساهمة فى ممارسة شئون الحكم تحقيقاً للصالح العام أهم وأصعب من تدبير شئون الفرد تحقيقاً للصالح الخاص. ونعتقد أن هذا القول يصدق فى الدول غير الديموقراطية حيث تختفى الحقائق عن المواطنين وتنفرد الحكومة باتخاذ ما تراه من قرارات أو قوانين، ولا تبغى من الرجوع إلى التصويت الشعبى غير اضفاء نوع من الشرعية المظهرية على ما عزمت عليه من تصرفات. وعادة ما تقوم الحكومات الثورية بخفض سن

الانتخاب لكى تستفيد من اندفاعات الشباب فى الموافقة على ما تراه دون مناقشة أو تفكير. أما فى الدول الديموقراطية، حيث المعارضة القوية المتوازنة مع الحكومة، وحيث تقلب الأمور على وجوهها المتعددة وتناقش المسائل من زواياها المختلفة، ويكشف الستار أمام الناس عما يتعلق بكل موقف من مزايا وعيوب، فإن الوضع يختلف، ويصبح الاختيار أمام الشاب أيسر وأسهل من ممارسة شئونه الخاصة التى ينفرد بالتصرف فيها. ونعتقد أن سن الانتخاب لدينا الآن فى مصر لا بأس به من حيث المستوى، خاصة مع التطور السياسى الذى طرأ نحو الديموقراطية وتعدد الأحزاب وظهور المعارضة وازدياد الوعى، بل ونعتقد أن من الأوفق أيضاً خفض سن الرشد المدنى ومساواته بالسياسى كما حدث فى انجلترا، خاصة وان هذا هو الأقرب لأحكام الشريعة الإسلامية الغراء.

٤- الخلو من موانع الانتخاب :

يشترط للتمتع بحق الانتخاب ألا يلحق بالمواطن أى مانع من موانع الانتخاب سواء من الناحية العقلية أو الأدبية أو السياسية:

(أ) فمن الناحية العقلية :

قضت المادة الثالثة من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بأن تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للمحجور عليه مدة الحجر، والمصابين بأمراض عقلية المحجوزين مدة حجزهم. وذلك بطبيعة الحال لأنه من العبث أن يشترك فى شئون الحكم من لا تتوافر فيه الصلاحية العقلية.

(ب) ومن الناحية الأدبية :

يجب أن يتمتع الناخب بحد أدنى من الشرف والأمانة حتى يكون صالحاً للمساهمة فى شئون الحكم. لذلك قضت المادة الثانية من القانون سالف الذكر - بعد تعديلها-[1] بأن يحرم من مباشرة حقوقه السياسية:

---

(١) معدلة بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ والقرار بقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤. وقد ألغى القرار بقانون الأخير البندين ٣، ٧ من المادة الثانية. وهما يتعلقان بالمحكوم عليه بعقوبة الحبس فى جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى قوانين الاصلاح الزراعى أو لتسعيرة .. ومن عزل من الوصاية أو القوامة على الغير لسوء سلوك أو لخيانة.

١- المحكوم عليه فى جناية مالم يكن قد رد إليه اعتباره.

٢- من فرضت الحراسة على أمواله بحكم من محكمة القيم وذلك طوال مدة فرضها، وفى حالة حكم محكمة القيم بالمصادرة يكون الحرمان لمدة خمس سنوات.

٣- المحكوم عليه بعقوبة الحبس فى سرقة أو اخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو اعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفاليس أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو اغراء شهود أو هتك عرض أو فساد أخلاق الشباب أو انتهاك حرمة الآداب أو تشرد أو جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية، كذلك المحكوم عليه لشروع منصوص عليه لاحدى الجرائم المذكورة. وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٤- المحكوم عليه بالحبس فى احدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها فى المواد ٤٠، ٤١، ٤٢، ٤٤، ٤٥، ٤٦، ٤٧، ٤٨، ٤٩ من هذا القانون. وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٥- من سبق فصله من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائى بالغاء الفصل أو التعويض عنه.

ويضاف إلى هذه الحالات الخمس حالة سادسة وردت بالبند الثالث من المادة الثالثة وتقضى بوقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للذين شهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر افلاسهم ما لم يرد إليهم اعتبارهم قبل ذلك.

(جـ) ومن الناحية السياسية:

كان قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ ينص فى مادته الرابعة على أنه لا يجوز مباشر الحقوق السياسية لكل من تسبب فى إفساد الحياة السياسية قبل ثورة يوليو عام ١٩٥٢[١]. وأجازت المادة السادسة

---

(١) أما الطائفة الثانية فكانت تضم من حكم بإدانته فى احدى الجرائم المتعلقة بالمساس بالحريات الشخصية للمواطنين. أما الثالثة فتشمل من حكم بإدانته فى إحدى جرائم الاخلال بالوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى. وأما الرابعة فتتعلق بمن حكم بإدانته فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى البابين الأول والثانى من الكتاب الثانى من قانون العقوبات. وذلك كله ما لم يكن المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

من القانون المذكور للجنة شئون الأحزاب السياسية أن تصدر قرار بحرمان أى شخص من ممارسة حقوقه السياسية إذا ثبت لها من التقرير الذى يجريه المدعى العام الاشتراكى أنه أتى أفعالاً من شأنها إفساد الحياة السياسية فى البلاد.

وقد حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الرابعة من قانون حماية الجهة الداخلية، لما تضمنته من حرمان فئة من المواطنين من حقهم فى الانتماء إلى الأحزاب ومن مباشرة الحقوق السياسية حرماناً مطلقاً ومؤبداً، وهو ما يشكل اهداراً لهذه الحقوق بالمخالفة لحكم كل من المادتين ٥، ٦٢ من الدستور[١].

كما قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة الخامسة فيما تضمنته من سريان الحظر المنصوص عليه فى المادة الرابعة على من حكم بإدانته من محكمة الثورة فى الجناية رقم (١) لسنة ١٩٧١ مكتب المدعى العام الخاصة بمن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة يوليو عام ١٩٥٢ . وذلك لأن هذه الفقرة انطوت على عقوبة قررها القانون عن فعل وقع قبل صدوره، مما يخالف المادة ٦٦ من الدستور التى تنص على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ هذا القانون[٢].

ولا شك فى عدم دستورية الفقرات الثلاثة الأخرى من المادة الخامسة لنفس السبب، لأنها جميعاً تحرم من مباشرة الحقوق السياسية من حكم بإدانتهم فى جرائم معينة وقعت قبل صدور القانون.

وقد سبق أن أكدنا اعتراضنا على الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية لأسباب أو اعتبارات سياسية. وذلك لأن الجرائم السياسية نسبية، ويجب ألا

---

(١) انظر حكم المحكمة الدسورية العليا الصادر فى ١٩٨٦/٦/١٢ فى القضية رقم ٥٦ لسنة ٦ قضائية «دستورية». وكان المدعى العام الاشتراكى قد أخطر بعض قادة الأحزاب السياسية القديمة بسريان المادة الرابعة من قانون حماية الجبهة الداخلية عليهم، فطعنوا أمام محكمة القضاء الادارى بالغاء قرار المدعى الاشتراكي الذى تضمنه الاخطار. فأوقفت المحكمة الدعوى وأحالت الأورلق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستوريتها.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى إبريل عام ١٩٨٧ فى القضية رقم ٤٩ لسنة ٦ ق.

يؤدى اختلاف الرأى بين الفرقاء إلى حرمان الضعيف منهم من ممارسة حقوقه السياسية، وقد يكون هو المحق فيما ارتآه. وقد أحسن المشرع أخيراً باصدار القرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ الذى ألغى به القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى.

المبحث الثالث

شروط ممارسة حق الانتخاب

القيد في جدول الانتخاب:

يعد القيد فى جداول الانتخاب شرطاً لممارسة الحقوق السياسية وليس شرطاً لاكتسابها. فالفرد يتمتع بحقوقه السياسية إذا توافرت فيه الشروط السابق بيانها. غير أن ثبوت هذه الحقوق لا يمكنه من الاشتراك فعلاً فى الانتخابات كناخب أو مرشح ما لم يكن اسمه مقيداً بأحد جداول الانتخاب. والقيد فى هذه الجداول ليس منشئاً للحق فى الانتخاب أو الترشيح وإنما هو مقرر وكاشف لحق سبق وجوده. فهو الدليل على التمتع بهذا الحق. وعند القيد فى هذه الجداول يسلم الناخب بطاقة انتخاب يتمكن بمقتضاها من الادلاء بصوته فى الانتخابات(١).

وقد نصت المادة الرابعة من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بعد تعديلها بالقانون رقم ٤١ لسنة ١٩٧٩ على أنه يجب أن يقيد فى جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والاناث...». ووجوب القيد فى هذه الجداول يقع فى الحقيقة على عاتق الادارة التى تتولاه، دون تعليق على شرط تقديم طلب بذلك من صاحب الشأن. ومما يؤكد ذلك أن هذا النص قبل تعديله عام ١٩٧٥ كان يفرق بين الرجل والمرأة، فيوجب قيد الرجل مطلقاً، ولا يوجب قيد المرأة إلا بناء على

---

(١) وتنص المادة ٣١ من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية بعد تعديلها بالقرار بقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ على أنه «على كل ناخب أن يقدم للجنة عند ابداء رأيه شهادة قيد إسمه بجدول الانتخاب، وأن يثبت شخصيته بأية وسيلة بما فى ذلك تعرف مندوبى المرشحين باللجنة على شخصيته. ويقبل رأى من فقدت شهادة قيد اسمه بجدول الانتخاب متى كان مقيداً بجداول الناخبين باللجنة».

طلبها. فكان نصها كالآتى: «يجب أن يقيد فى جدول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور، وكذلك يجب أن يقيد من الاناث من قدمت بنفسها طلباً بذلك».

لذلك نرى أنه يجب على الإدارة قانوناً أن تقوم بنفسها - دون انتظار تلقى طلبات أصحاب الشأن - بقيد كل من له مباشرة الحقوق السياسية فى جداول الانتخاب. وتستطيع الاعتماد فى ذلك على دفاتر السجل المدنى أو على أى وسيلة أخرى تراها مناسبة. وذلك للتخلص من الوضع الشاذ الذى صارت إليه الأمور فى مصر فى هذا الصدد، حيث لا يتجاوز عدد المقيدين بجداول الانتخاب نسبة قليلة ممن لهم حق مباشرة الحقوق السياسية، فإذا لم تتمكن الادارة من ذلك لسبب أو لآخر، فإنه يمكن تعديل القانون بما يسمح بالتصويت استناداً إلى البطاقة الشخصية أو العائلية، مع امكان التعديل فى جداول الانتخاب بالإضافة أو الحذف فى أى وقت بناء على المستندات الرسمية المتاحة.

خصائص جدول الانتخاب:

لجدول الانتخاب خصائص متعددة :

١- فهو عام يتعلق بكافة أنواع الانتخاب سواء أكانت رئاسية أم برلمانية أم إقليمية.

٢- وهو دائم لا يعد من أجل انتخاب معين يلغى بعده وانما يلعب دوره فى الانتخابات المتتالية.

٣- وهو ثابت لا يقبل التعديل كقاعدة عامة إلا خلال فترة زمنية معينة من كل عام. وتشمل هذه الفترة الآن شهور نوفمبر وديسمبر ويناير. بعد أن كانت تقتصر على شهر ديسمبر فحسب[1]. غير أن هذه القاعدة يرد عليها بعض الاستثناءات يجوز فيها تعديل جدول الانتخابات فى أى وقت، وهى:

---

(١) وذلك بعد تعديل القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بالقرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٤ وكان المشرع فى الماضى قد اضطر إلى اصدار القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٧ لامكان تعديل جدول الانتخاب فى غير شهر ديسمبر لعدم تمكن الإدارة من القيام بذلك فى حينه بسبب العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ وذلك قبيل اجراء الانتخابات البرلمانية.

(أ) جواز التعديل بسبب تغيير الموطن الانتخابي.

(ب) جواز التعديل تنفيذاً للأحكام أو القرارات الصادرة في الطعون المتصلة بالقيد في الجدول.

(جـ) جواز التعديل تنفيذاً للأحكام أو القرارات المتعلقة بالحرمان من مباشرة الحقوق السياسية أو وقفها.

٤- وهو نوع واحد إذا كانت الانتخابات مباشرة. أما في حالة الانتخابات غير المباشرة فيوجد جدول لناخبي كل درجة من درجات الانتخاب. فيكون هناك جدول لناخبي الدرجة الأولى وآخر لناخبي الدرجة الثانية.. إلخ، وهذا ما حدث في ظل دستور ١٩٣٠ بخلاف الدساتير الأخرى من دستور ١٩٢٣ حتى دستور ١٩٧١.

٥- وهو علني وليس سرياً. فيمكن الاطلاع عليه، بل ويسمح القانون الفرنسي بالحصول على صورة منه بشرط عدم استخدامها لأغراض تجارية[١].

التصويت في الموطن الانتخابي:

ليس للمواطن ممارسة حق الانتخاب إلا في موطنه الانتخابي[٢]. وقد حدد القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الموطن الذي يباشر الناخب فيه حقوقه الانتخابية. فعرفت المادة ١١ الموطن الانتخابي بأنه «الجهة التي يقيم فيها الشخص عادة». وأجازت للمواطن أن «يختار لقيد اسمه الجهة التي له بها مصلحة جدية أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيها». وأوجبت على الناخب إذا هو غير موطنه الانتخابي أن يعلن عن هذا التغيير.

وحددت المادة ١٢ الموطن الانتخابي بالنسبة للمصريين المقيمين بالخارج والمقيدة أسماؤهم في القنصليات المصرية، بأنه آخر جهة كانوا يقيمون فيها عادة في مصر قبل سفرهم، كما حددت الموطن الانتخابي

---

(١) راجع في ذلك:

M. Prélot et J. Boulouis, Institutions Politiques et droit Constitutionnel, 1980, p . 636 ets.

(٢) أما التصويت في الاستفتاء في غير الموطن الانتخابي فجائز كما سيأتي البيان.

بالنسبة للمصريين الذين يعملون على سفن مصرية بأنه الميناء المقيدة به السفينة التى يعملون عليها.

ولا يجوز أن يقيد الناخب فى أكثر من جدول انتخاب واحد. وذلك طبقاً لنص المادة التاسعة من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

المبحث الرابع
خصائص حق التصويت

للتصويت فى نظام الانتخاب المصرى خصائص خمسة هى أنه إجبارى، سرى، شخصى، محلى ومتساو ونوجز فيما يلى الحديث عن كل من هذه الخصائص :

١- إجبارية التصويت :

التصويت الاجبارى هو أن يلتزم الناخب بالادلاء بصوته فى الانتخابات وإلا تعرض للعقوبة. ولقد نصت المادة ٦٢ من دستور ١٩٧١ على أن المساهمة فى الحياة العامة واجب وطنى، كما نصت المادة ٣٩ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بأن «يعاقب بغرامة لا تجاوز عشرين جنيهاً[١] كل من كان اسمه مقيداً بجداول الانتخاب وتخلف لغير عذر عن الادلاء بصوته فى الانتخاب أو الاستفتاء».

وقد أخذ بهذا المبدأ كل دساتير العهد الجمهورى - على عكس دستورى ١٩٢٣ و ١٩٣٠ - رغبة فى زيادة عدد الناخبين ومعالجة امتناع عدد كبير منهم عن الادلاء بأصواتهم والاشتراك فى الحياة السياسية. وقيل أن قلة عدد الناخبين تنتقص من قيمة النظام النيابى ولا تجعل من البرلمان ممثلاً حقيقياً للشعب.

غير أن لنا على التصويت الأجبارى عدة ملاحظات :

أولاً : كان مبلغ الغرامة زهيداً غير مؤثر بحال من الأحوال إلى أن زاد عشرين ضعفاً فى تعديل عام ١٩٩٤.

---

(١) وكانت الغرامة تقتصر على جنيه واحد إلى أن رفعت إلى عشرين جنيهاً بناء على التعديل الذى تم بالقرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٤.

ثانياً: لا توقع عقوبة الغرامة إلا على المواطنين المقيدة أسماؤهم فى جداول الانتخاب. أما ما عداهم ممن لم يقيدوا بهذه الجداول رغم تمتعهم بالحقوق السياسية فلا تثريب عليهم، بل إن العقوبة لم تعد توقع عملاً بالنسبة للكافة.

ثالثاً: قد يتوجه الناخب إلى لجنته الانتخابية لا ليؤيد المرشح الذى يريد، أو ليدلى بصوته على نحو معين فى الاستفتاء، وإنما لكى لا يدفع الغرامة التى يمكن أن توقع عليه فى حالة غيابه دون عذر مقبول. ويترتب على ذلك عدم الاكتراث بموضوع الانتخاب أو الاستفتاء، فيصوت الناخب دون بحث لصالح أى مرشح، أو يوافق فى الاستفتاء على موضوع قد لا يعرف عنه شيئاً، مما يفقد التصويت قيمته الحقيقية والحكمة من وجوده.

رابعاً: يمكن القول بأن عدم الادلاء بالرأى يعتبر امتناعاً عن التصويت. والامتناع عن التصويت أمر معروف ومشروع فى مجالات الادلاء بالرأى، ومعناه قبول ما ترتضيه أغلبية المدلين بأصواتهم.

خامساً: ليس الامتناع عن الانتخاب إلا أحد مظاهر السلبية التى تقوض أركان أى تنظيم، وللسلبية السياسية أسبابها التى يجب البحث عنها وعلاجها لتستقيم الحياة السياسية فى مصر. ولعل من أهم سبل علاج هذه السلبية تنشيط الحياة الحزبية وفتح السبل أمام تقوية المعارضة.

٢- سرية التصويت:

التصويت السرى هو أن يقوم الناخب بالادلاء بصوته دون أن يشعر أحد بالموقف الذى اتخذه فى التصويت كما سبق أن رأينا. والتصويت السرى بخلاف العلنى فيه ضمان لحرية الناخب فى الاختيار. وقد نصت المادة ٨٧ من دستور سنة ١٩٧١ على أن انتخاب أعضاء مجلس الشعب يكون «عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام». وبينت المادة ٢٩ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الطريقة التى تكفل هذه السرية فقضت بأن يسلم كل ناخب بطاقة مفتوحة وينتحى جانباً من النواحى المخصصة لابداء الرأى فى قاعة الانتخابات، وبعد أن يثبت رأيه على البطاقة يعيدها مطوية إلى رئيس اللجنة الذى يضعها بالصندوق الخاص ببطاقات الانتخاب. كما قررت المادة

ضماناً لسرية الانتخاب أن تعد البطاقة بحيث يقترن اسم كل مرشح فيها بلون أو رمز معين. وتعتبر باطلة البطاقات التى عليها توقيعات أصحابها أو أى اشارات أو علامات تدل عليهم. وذلك طبقاً لنص المادة ٣٣ من القانون.

واستثناء من مبدأ سرية التصويت أجازت الفقرات الأخيرة من المادة ٢٩ من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية للمكفوفين وغيرهم من ذوى العاهات الذين لا يستطيعون بأنفسهم أن يثبتوا آراءهم على بطاقات الانتخاب أو الاستفتاء أن يبدوها شفاهة بحيث يسمعهم أعضاء اللجنة وحدهم. وفى هذه الحالة يثبت أمين اللجنة رأى كل ناخب فى بطاقة ويوقع عليها الرئيس. ويؤشر قرين اسم الناخب فى كشف الناخبين بما يفيد أنه أبدى رأيه على هذا الوجه. ويجوز أيضاً لهؤلاء الناخبين أن يعهدوا إلى من يحضر معهم أمام اللجنة بإبداء هذا الرأى على بطاقة انتخاب أو استفتاء يتناولها من الرئيس، وتثبت هذه الانابة فى المحضر(١).

والواقع أنه أياً كانت ضمانات السرية التى يكفلها القانون فى داخل لجان الانتخاب فإن السرية الحقيقية تحتاج أكثر من ذلك بل وقبل ذلك أن يسود جو عام من الطمأنينة يشعر معه الناخب فعلاً بأنه حر فى اختياره أياً كان الاتجاه الذى يفضل. أما إذا دخل الناخب ليدلى بصوته خائفاً وجلاً فإنه لن يجرؤ على ابداء رأيه الحقيقى إذا كان معارضاً لمن فى السلطة خشية أن يعلم به المسئولون بطريقة أو بأخرى فيؤذونه أو ينكلون به.

٣- شخصية التصويت:

أوجب القانون كقاعدة عامة أن يكون التصويت شخصياً. فيلزم أن يدلى المواطن بصوته بنفسه، فلا تجوز الانابة فى التصويت أو التصويت عن طريق المراسلة كما يحدث فى بلاد أخرى.

ورغم أن المشرع يريد بذلك التأكد من نسبة كل صوت إلى صاحبه وتسهيل عمل لجان الانتخاب، فإن أحداً لا يستطيع أن ينكر ما فى اباحة الانابة فى التصويت. والتصويت بالمراسلة من تيسير على الناخب الذى يقيم

---

(١) والفقرة الأخيرة من هذه المادة مضافة بالقانون رقم ٢٣٥ لسنة ١٩٥٦.

أو يتواجد فى بلد آخر غير ذلك الذى يجب التصويت فيه، أو الناخب الذى تمنعه ظروفه لمرض أو لعله من الحضور بنفسه للادلاء بصوته.

٤- محلية التصويت :

الأصل أنه ليس للناخب أن يدلي بصوته فى الانتخاب إلا فى موطنه الانتخابى، أى فى الدائرة المقيد بها اسمه فى جدول الانتخاب. فاختيار اللجنة التى يصوت الناخب أمامها لا يخضع لمشيئته.

أما فى الاستفتاء فإن الوضع يختلف. إذ لا أهمية للموطن الانتخابى لأن الأمر فيه يتعلق بمجرد الموافقة أو عدم الموافقة على مسألة معينة. وهذا الأمر موحد فى كل الدوائر الانتخابية، لا يختلف من دائرة إلى أخرى كما هو الحال فى الانتخاب، حيث يقوم ناخبو كل دائرة باختيار من يفضلون من مرشحى الدائرة. لذلك أجاز القانون للناخب المتواجد فى بلد آخر أن يدلى بصوته أمام اللجنة التى يتواجد فى دائراتها، على أن تخطر لجنته الأصلية بذلك لكى لا يعد غائباً فيحكم عليه بالغرامة.

٥- المساواة في التصويت :

لكل مواطن مصرى تتوافر فيه شروط التمتع بحق الانتخاب صوت واحد، يتساوى به مع الآخرين، بصرف النظر عن عمله أو ماله أو مكانته، أو جاهه أو أى صفة مميزة يمكن أن يتصف بها.

المبحث الخامس

الانتخاب الفردي والأغلبية المطلقة

لدراسة نظام الانتخاب الفردى والأغلبية المطلقة الذى عاد المشرع إليه- بعد الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة والتمثيل النسبى نعرض بحث النقاط التالية :

- نظام الانتخاب الفردى.
- نظام الأغلبية المطلقة.
- الفوز بالعضوية والتغيير.

المطلب الأول

نظام الانتخاب الفردي

فى نظام الانتخاب الفردى الذى أخذ به دستور عام ١٩٢٣ كان الناخب يختار مرشحاً واحداً من مرشحى الدائرة الانتخابية التى يدلى بصوته فيها. وعندما صدر دستور سنة ١٩٦٤ أدخل نظام الانتخاب الثنائى الذى يقوم فيه الناخب باختيار مرشحين أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين. ثم أخذ المشرع يتجه إلى نظام الانتخاب بالقائمة الذى يطلب من الناخب فيه أن ينتخب من المرشحين ثلاثة على الأقل[١]. فبدأ بقانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ الذى قسم الدوائر الانتخابية إلى ست وعشرين دائرة، ينتخب من كل منها عدد من المرشحين محدد فى جدول مرفق بالقانون ليصل مجموع أعضاء المجلس المنتخبين إلى ١٤٠ عضواً وينتخب أعضاء مجلس الشورى طبقاً للقوائم الحزبية التى حصلت على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب. فإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأى من القوائم فى الدائرة الانتخابية أعيد الانتخاب بين القائمتين اللتين حصلتا على أكبر عدد من الأصوات. وفى جميع الأحوال لا تمثل بالمجلس قوائم الأحزاب التى لا تحصل على خمسة فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية[٢]. وبذلك تهدر أصوات القوائم التى لم تحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات الدائرة الانتخابية، أو على ٥٪ من مجموع الأصوات الصحيحة المعطاه على مستوى الجمهورية.

---

(١) وقد طبق نظام الانتخاب بالقائمة فى فرنسا فى عامى ١٨٤٨ و ١٨٧١، أنظر :

G. Burdeau, Droit Constitutionnel et institutions Politiques, 1980, p. 147.

وجدير بالذكر أن نظام الانتخاب بالقائمة لا يكون مفيداً وذا هدف إلا إذا اقترن بنظام التمثيل النسبى حيث يحصل كل حزب على عدد من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التى حصل عليها .أما إذا فاز كل مرشحى القائمة الحاصلة على أغلبية الأصوات، وهو ما يطلق عليه فى مصر تجاوزاً «نظام القائمة المطلقة» فإن الهدف من ذلك فى ظل نظام الأحزاب الحالية فى مصر كان فى الحقيقة هو القضاء على المعارضة فى المجالس التى تتم الانتخابات لشغل مقاعدها.

(٢) المادة ١٢ من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠.

وقد أخذ المشرع بنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية والأغلبية المطلقة أيضاً فى اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية. وذلك بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

وبالنسبة لمجلس الشعب صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨٣ فعدل بعض أحكام قانون المجلس رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ واعتنق نظام الانتخاب بالقائمة، وأصبح مجلس الشعب يتكون من ٤٤٨ عضواً ينتخبون من ثمان وأربعين دائرة انتخابية كبيرة حلت محل ١٧٥ دائرة صغيرة. ونصت المادة الثالثة من قانون مجلس الشعب بعد تعديلها على أن «تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية. ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقاً للجدول المرافق لهذا القانون. ويتعين أن تتضمن كل قائمة فى الدوائر الاحدى والثلاثين المبينة بالجدول المذكور عضواً من النساء، بالإضافة إلى الأعضاء المقررين لها، مع مراعاة نسبة العمال والفلاحين». وينتخب عن كل دائرة انتخابية ما بين أربع واثنى عشر عضواً حسب كثافة السكان فى كل دائرة وطبقاً للجدول المرفق بالقانون[1].

وقضت المادة الثامنة مكرراً بأن «يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية. ويكون لكل حزب قائمة خاصة به. ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد. ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية، ويجب أن تتضمن كل قائمة عدداً من المرشحين مساوياً للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة، وعدداً من الاحتياطى مساوياً له طبقاً للجدول المرفق، على أن يكون نصف المرشحين أصلياً واحتياطياً على الأقل من العمال والفلاحين، بحيث يراعى أن ترتب أسماء المرشحين بالقوائم المقدمة من الأحزاب بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال أو الفلاحين أو العكس وهكذا بذات الترتيب.

---

(١) ويرأس كل دائرة أحد القضاة. وتنقسم إلى عدد من اللجان العامة فى كل قسم أو مركز شرطة، وعددها ٢٦٧ لجنة عامة يرأس كل منها أحد القضاء. وتتفرع كل لجنة عامة إلى عدد من اللجان الفرعية يرأس كل منها أحد العاملين بالشئو ن القانونية أو الإدارية بالحكومة أو القطاع العام. وعدد اللجان الفرعية على مستوى الجمهورية ٢٢١٤٧ لجنة.

وعلى الناخب أن يبدى رأيه باختيار احدى القوائم بأكملها دون إجراء أى تعديل فيها[1]. وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة، ومرشحين من أكثر من قائمة، أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة، أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية أشارة أو علامة أخرى تدل عليه. كما تبطل الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد..».

ونصت المادة ١٥ بعد تعديلها على أنه «إذا لم تقدم فى الدائرة الانتخابية أكثر من قائمة حزبية أجرى الانتخاب فى ميعاده، ويعلن انتخاب المرشحين الواردة أسماؤهم بالقائمة المقدمة ما دامت قد حصلت على عشرين فى المائة من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة».

وقضت المادة ١٨ بعد تعديل عام ١٩٨٣ بأنه «إذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته حل محله أحد الأعضاء الأصليين الذى لم يحل دوره فى العضوية نتيجة المقاعد التى حصلت عليها قائمته فى الانتخابات. فإذا لم يوجد أعضاء أصليون حل محل من انتهت عضويته العضو الاحتياطى. وفى الحالتين يكون حلول العضو بترتيب ورود اسمه فى القائمة التى انتخبت وبذات صفة سلفه. وتستمر مدة العضو الجديد حتى يستكمل مدة عضوية سلفه».

وكان يستفاد من هذه النصوص ما يلى :

١- أن انتخاب أعضاء المجلس لا يتم إلا عن طريق القوائم الحزبية. فمن ليس حزبياً ليس من حقه أن يرشح نفسه لعضوية البرلمان. وهذا القيد لا يتفق ونص المادة ٦٢ من الدستور التى تقضى بأنه «للمواطن حق.. الترشيح.. وفقاً لأحكام القانون ...» ووفقاً لأحكام القانون لا تعنى فى اعتقادنا أكثر من تحديد الطريقة التنظيمية لاستعمال هذا الحق، دون أن تصل إلى حد إجبار المواطنين على الانضمام إلى الأحزاب السياسية حتى يحق لهم ترشيح أنفسهم لعضوية البرلمان.

---

(١) وذلك بأن يؤشر عليها بالموافقة أو يضع علامة (صح) فى خانة ابداء الرأى.

٢- أن على الناخب أن يختار قائمة بأكملها ولو لم يكن موافقاً على بعض أعضائها، وليس له أن يختار أعضاء من أكثر من قائمة. ويقال فى تبرير ذلك أنه إنما يختار قائمة الحزب الذى يرتضى برنامجه المعلن، ويترك اختيار أعضاء هذه القائمة للحزب نفسه.

٣- أن الانتخابات التكميلية لم يعد لها مجال للتطبيق. فإذا خلا مكان أحد أعضاء البرلمان قبل انتهاء مدة عضويته حل محله من عليه الدور من الأعضاء الأصليين، فإن لم يوجد فمن الاحتياطيين ليستكمل مدة عضوية سلفه[١]. وهذا يخالف نص المادة ٩٤ من الدستور التى تقضى بأنه «إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته انتخب أو عين خلف له خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس بخلو المكان ...».

٤- أن القانون يستلزم حصول القائمة التى لم تقدم سواها فى الدائرة الانتخابية على ٢٠٪ من أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة. وكان الأولى بالمشرع أن يقرر اعلان فوزها بالتزكية خاصة وأن نسبة الأصوات المطلوبة قد لا تتحقق عملاً وإن اعيدت أكثر من مرة[٢].

غير أن المحكمة الدستورية العليا قضت بعدم دستورية المواد ٥ مكرراً، ١/٦، ١/١٧ من قانون مجلس الشعب. وذلك لأن قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية المدرجة أسماؤهم بقوائم هذه الأحزاب، وحرمان غيرهم من ذلك يخالف حكم المادة ٦٢ من الدستور التى تقضى بأنه «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأى فى الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى». وكذلك المادة ٤٠ من الدستور ونصها كالآتى: «المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

---

(١) وجدير بالذكر أن نظام المرسحين الاحتياطيين مطبق فى فرنسا.
راجع فى ذلك :
D. G. L'avroff, Le système politique Français, p. 238.

(٢) دكتور مصطفى أبو زيد فهمى - المرجع السابق - ص ٣٤٧.

فضلاً عن المادة الثامنة التى جاء فيها «تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين»[1] .

وفى محاولة من المشرع لإزالة عدم الدستورية والتوافق مع حكم المحكمة الدستورية العليا من قبل صدوره وبمجرد الاطلاع على تقرير هيئة المفوضين، أصدر القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، فأبقى على نظام الانتخاب بالقائمة وخصص فى كل دائرة مقعداً واحداً للانتخاب الفردى يتنافس عليه المستقلون والحزبيون، وألغى المقعد المخصص للنساء فى الدوائر الانتخابية الاحدى والثلاثين التى حددها قانون عام ١٩٨٣ . وأصبح نص المادة الخامسة مكرراً من قانون مجلس الشعب كالآتى :

«يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى، بحيث يكن لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ..» . ومعنى ذلك أن المستقلين جميعاً يتنافسون على ٤٨ مقعداً فقط من مقاعد مجلس الشعب البالغ عددها ٤٤٨ . وحتى هذه المقاعد القليلة ينافسهم فيها الحزبيون.

وفى ١٤ فبراير عام ١٩٨٧ - وقبل صدور الحكم بعدم الدستورية فى ١٦ مايو عام ١٩٨٧ - تم حل مجلس الشعب وأجريت الانتخابات الجديدة وفقاً لأحكام قانون مجلس الشعب المعدلة بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

غير أن طعناً جديداً رفع إلى المحكمة الدستورية العليا وانتهى بالحكم بعدم دستورية القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من اخلال بمبدأ المساواة بين الحزبيين والمستقلين بما يخالف نص المادة ٤٠ من الدستور ويخل بمبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه بالمادة الثامنة من الدستور، فضلاً عن مخالفته للمادة ٦٢ المتصلة بحق الانتخاب والترشيح.

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ١٩٨٧/٥/١٦ فى القضية رقم ١٣١ لسنة ٦ ق دستورية.

وذلك لأن القانون قد ميز بين فئتين من المواطنين، فخص الحزبيين أو المرشحين بالقوائم الحزبية بتسعة أعشار المقاعد النيابية بمجلس الشعب تقريباً، وهبط بعدد المقاعد المتاحة للمرشحين المستقلين أو غير الحزبيين إلى عشر إجمالى المقاعد النيابية على وجه التقريب. وترك لأعضاء الأحزاب السياسية حق الترشيح حتى فى هذه المقاعد المخصصة للانتخاب الفردى(١).

وبعد صدور حكم المحكمة الدستورية الأخير فى ١٩٩٠/٥/١٩ عدل المشروع عن نظام الانتخاب بالقائمة وعاد إلى نظام الانتخاب الفردى أو الثنائى، فقسم البلاد إلى ٢٢٢ دائرة انتخابية ينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، فيكون بالمجلس ٤٤٤ عضواً منتخباً. وأصدر رئيس الجمهورية قراراً بحل مجلس الشعب اعتباراً من ١٢ اكتوبر عام ١٩٩٠ بعد موافقة الشعب على حل المجلس بنسبة ٩٢,٦٦٪ فى الاستفتاء الذى أجرى فى اليوم السابق(٢). وجرت الانتخابات الجديدة فى ٢٩ نوفمبر عام ١٩٩٠(٣).

وبعد العودة إلى نظام الانتخاب الفردى أو بالأحرى الثنائى وخوض تجربة الانتخاب بالقائمة فى مصر يحق لنا أن نتساءل عما إذا كان من الأفضل الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبى دون اخلال بمبدأ المساواة أو بأى من المبادئ الدستورية التى استتبعت مخالفتها إلغاء هذا النظام. وذلك بعدم قصر حق الترشيح على الأحزاب وحدها، والسماح لأى

---

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ١٩ مايو عام ١٩٩٠ فى القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية دستورية.

(٢) ولم يكن الأمر يحتاج إلى استفتاء شعبى بعد أن قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرراً من قانون مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦، وبطلان تكوين مجلس الشعب الذى تم انتخابه على أساسه.

انظر: دكتور عبد الغنى بسيونى عبد الله – أنظمة الانتخاب فى مصر والعالم ١٩٩٠ – ص ٩٢ وما بعدها.

(٣) وقد قاطعت هذه الانتخابات أحزاب الوفد والعمل والأحرار وجماعة الأخوان المسلمين بحجة عدم توافر الضمانات اللازمة لنزاهة الانتخابات، وعدم وقف العمل بقانون الطوارئ فضلاً عن عدم أخذ رأيها فى التعديلات التشريعية السابقة على اجراء الانتخابات.

مجموعة من المواطنين بتكوين القوائم الانتخابية التى تروق لها. فمن شأن ذلك أن يجعل التمثيل النيابى أكثر توافقاً مع أصوات الناخبين، كما أن اتساع الدوائر الانتخابية يقلل من فرص الرشوة الانتخابية(١).

المطلب الثاني

نظام الأغلبية المطلقة

كان قانون مجلس الشعب بعد تعديله بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨٣ يأخذ بنظام التمثيل النسبى فيقضى بأن توزيع المقاعد البرلمانية(٢) فى كل دائرة انتخابية على الأحزاب السياسية حسب نسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها قائمتها إلى مجموع ما حصلت عليه كافة القوائم فى هذه الدائرة. وتمنح المقاعد الباقية للقائمة الحاصلة على أكثر الأصوات. ويراعى عند تحديد النواب الفائزين الالتزام بترتيب الأسماء طبقاً لورودها بالقوائم مع مراعاة نسبة الخمسين فى المائة المقررة للعمال والفلاحين فى كل دائرة. ويتم شغل مقعد النساء فى الدوائر التى حددها القانون من القائمة الحاصلة على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة. وتستكمل نسبة العمال والفلاحين من القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات ثم من القائمة التى تليها.

وقد نصت المادة ١٧ من قانون مجلس الشعب فى فقرتها الأخيرة على أنه لا يمثل بالمجلس الحزب الذى لا تحصل قوائمه على ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية».

ويمكن أن نضرب مثالاً عملياً يوضح قواعد التمثيل النسبى سالفة البيان: فلنفرض دائرة انتخابية خصص لها المشرع عشر مقاعد برلمانية تتنافس عليها خمسة أحزاب هى أ، ب، جـ، د، هـ. وبعد التصويت كانت النتيجة كالتالى:

---

(١) أنظر: دكتور مصطفى أبو زيد فهمى: النظام الدستورى المصرى ١٩٩٢ – ص ٤٠٢ وما بعدها.

(٢) راجع المادة ١٧ من قانون مجلس الشعب.

- الحزب (أ) حصل على ٥٥٪ من الأصوات فيحصل مبدئياً على خمسة مقاعد، الأول فئات والثاني عمال والثالث فئات والرابع عمال والخامس فئات حسب ترتيب القائمة.

- الحزب (ب) حصل على ١٥٪ من الأصوات فيفوز بمقعد واحد يمنح لأول عامل ورد اسمه فى ترتيب القائمة ولو كان ترتيبه الثانى بعد الفئات. وذلك لاستكمال نسبة الخمسين بالمائة من العمال والفلاحين.

- الأحزاب (جـ)، (د)، (هـ) حصل كل منها على ١٠٪ من أصوات الدائرة ولم تمثل فى البرلمان لعدم حصول أى منها على ٨٪ من مجموع الأصوات الصحيحة المعطاه على مستوى الجمهورية.

وبذلك تتبقى أربعة مقاعد من العشرة المخصصة للدائرة تصبح من نصيب الحزب الحاصل على أكثر الأصوات وهو (أ). فيكون مجموع المقاعد التى حصل عليها تسع مقاعد. فإذا كانت المرشحة عن النساء هى الأخيرة أو العاشرة فى قائمة الحزب، فأنها مع ذلك تفوز بأحد المقاعد البرلمانية، ويتخطى المرشح التاسع ما دام هذا الحزب هو الحاصل على أكثر الأصوات فى دائرة بها مقعد مخصص للنساء[1].

---

(١) أما من حيث الواقع فقد اشترك فى انتخابات عام ١٩٨٤ خمسة أحزاب سياسية هى الحزب الوطنى وحزب الوفد وحزب العمل وحزب التجمع وحزب الأحرار. وقد حصل الحزب الوطنى الديموقراطى على ٣٩١ مقعداً من مقاعد مجلس الشعب وعددها ٤٨٨ وحصل حزب الوفد الجديد على ٥٧ مقعداً. ولم يحصل كل من حزب العمل والتجمع والأحرار على أى مقعد برلمانى لعدم حصول أى منها على نسبة ٨٪ من أصوات الناخبين.

وكانت نتيجة فرز الأصوات كما أعلنتها الحكومة كالآتى: عدد الأصوات كلها ٥٣٢٣٠٨٦ بنسبة حضور ٤٣,١٤٪.

عدد الأصوات الصحيحة	٥,١٤٦٥٦٥	بنسبة	٩٦,٦٩٪
عدد الأصوات الباطلة	٧٦٥٢١	بنسبة	٣,٣٢٪
عدد أصوات الحزب الوطنى	٣,٧٥٦٣٥٩	بنسبة	٧٢,٩٨٧٪
عدد أصوات حزب الوفد	٧٧٨١٣	بنسبة	١٥,١١٩٪
عدد أصوات حزب العمل	٣٦٤٠٤٠	بنسبة	٧,٠٧٣٪
عدد أصوات حزب التجمع	٢١٤٥٨٧	بنسبة	٤,١٦٩٪
عدد أصوات حزب الأحرار	٣٣٤٤٨	بنسبة	٠,٦٤٩٪

-/-

وكان لنا بعض الملاحظات على نظام التمثيل النسبى كما أخذ به القانون المصرى قبل تعديله، يمكن إيجازها فيما يلى :

١- أن منح المقاعد المتبقية للحزب الحاصل على أكثر الأصوات فى الدائرة الانتخابية ضار بالنظام السياسى في مصر حالياً، ولا يتفق وظروف أحزابها السياسية. وذلك لأن التوازن بين أحزاب الحكومة والمعارضة فى البرلمان أمر لازم لانتظام سير الحياة السياسية بطريقة ديموقراطية مجدية. إذ تقوم المعارضة القوية المتوازنة بدور فعال فى وقف تسلط الحكومة وفى اجراء الحوار معها من أجل الوصول إلى أفضل القرارات والمواقف والحلول للمشاكل العامة. وكان الأجدر والأجدى أن تمنح الأصوات المتبقية لحزب أو أحزاب المعارضة لمعالجة ضعفها وتنميتها، بدلاً من أن تعطى للحزب الحاصل على أكثر من ٨٠٪ من مقاعدَ البرلمان، مما يؤدى إلى زيادة سيطرته على البرلمان واقترابه من نظام الحزب الواحد. وفضلاً عن ذلك فإن هذا الاتجاه يتنافى مع روح نظام التمثيل النسبى والحكمة الأساسية من وجوده وهى تمثيل الأقليات التى تهدر أصواتها فى حالة الانتخاب بالأغلبية. ولا شك أنه مما يتفق مع هذا الهدف أن تعطى المقاعد المتبقية لأحزاب الأقلية، لا لحزب الأغلبية الساحقة.

٢- أن نسبة الثمانية بالمائة اللازمة لتمثيل الحزب برلمانياً كبيرة لا تتناسب مع ضعف الأحزاب المصرية وحداثة عهدها أو غيابها عن الساحة السياسية قرابة ثلاثين عاماً. صحيح أن فرض هذه النسبة يستهدف عدم زيادة عدد الأحزاب الممثلة فى البرلمان باستبعاد الأحزاب الصغيرة منه. نظراً لما يمكن أن تؤدى إليه هذه الزيادة من مشاكل أهمها صعوبة حصول

-/- وتعتبر هذه الانتخابات أفضل من التى سبقتها عام ١٩٧٩ وكانت آخر انتخابات أجريت فى عهد الرئيس محمد أنور السادات. وقد اشتركت فيها كافة الأحزاب التى اشتركت فى انتخابات عام ١٩٨٤ باستثناء حزب الوفد. وكانت هذه الانتخابات التى أجريت قبل أوانها من أسوأ الانتخابات المشبوهة التى أجريت فى مصر، حيث صفيت فيها المعارضة تصفية شبه كاملة. وكانت الانتخابات البرلمانية قد أجريت مرتين قبل ذلك فى عهد الرئيس السادات فى عامى ١٩٧١ و ١٩٧٦ فى ظل نظام الحزب الواحد الذى كان يطلق عليه الاتحاد الاشتراكى العربى.

أحد الأحزاب على الأغلبية المطلقة التى تمكنه من تشكيل حكومة متجانسة مستقرة تتلافى عيوب الحكومات الائتلافية. فضلاً عما يمكن أن يؤدى إليه كثرة الأحزاب فى داخل البرلمان من تشعب فى المناقشات وصعوبة فى المداولات وضياع للوقت والجهد.

٣- أن نظام التخطى فى القوائم سواء لتكملة نسبة العمال أو لشغل مقعد النساء فيه اعتداء واضح على ارادة الحزب صاحب القائمة المعنية، لأنه يرتب أسماء مرشحيه فى قائمته حسب كفاءتهم وأهميتهم من وجهة نظره. وقد يتخطى أو يستبعد مرشح من أهم المرشحين، من كبار السياسيين أو العلماء، ليحل محله فى مقعده البرلمانى أحد العمال البسطاء أو احدى السيدات الغافلات. وهذا لا يتفق مع المصلحة العامة فى شىء.

٤- أن اشتراط الحصول على ٨٪ من الأصوات الصحيحة على مستوى الجمهورية لتمثيل الحزب فى البرلمان يؤدى إلى عدم تمثيل الاتجاهات السياسية المختلفة فى المجلس، بل ويمكن أن يؤدى إلى نتائج غريبة وغير مقبولة. فيمكن أن يحصل أحد الأحزاب السياسية على كل مقاعد البرلمان رغم أنه لم يحصل إلا على ٢١٪ من أصوات الناخبين. وذلك لو أن عشرة أحزاب صغيرة حصل كل منها على ٧,٩٪ من الأصوات الصحيحة على مستوى الجمهورية، فلم تمثل جميعها رغم حصولها على ٧٩٪ من أصوات ناخبى الدولة(١).

عودة الانتخاب الثنائي:

وبعد عدول المشرع عن نظام الانتخاب بالقائمة إلى نظام الانتخاب الثنائى كان طبيعياً أن يعدل عن نظام التمثيل النسبى المرتبط بالأول إلى نظام الأغلبية المطلقة. وقد تم ذلك عن طريق تعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بالقرار بالقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠. ونصت المادة ١٥ من قانون مجلس الشعب - بعد تعديلها - على أن «ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب».

---

(١) دكتور مصطفى أبو زيد فهمى: الدستور المصرى - ١٩٨٥ - ص ٣٤٩.

وفى نظام الانتخاب بالأغلبية المطلقة ينجح المرشح الذى يحصل على أكثر من ٥٠٪ من الأصوات. فإذا لم يحصل أحد على هذه النسبة أعيد الانتخاب بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات نسبياً، أى على الأغلبية النسبية، غير أنه يلاحظ فى نظام الانتخاب المصرى أن الناخب لا يختار مرشحاً واحداً فى الدائرة الانتخابية، وإنما يختار مرشحين، أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين. والوضع فى هذا الانتخاب الثنائى الشاذ الذى لا نعلم له مثيلاً فى العالم، يحتاج إلى شىء من التفصيل.

ولما كان الناخب ملزماً باختيار اثنين من المرشحين و إلا كان صوته باطلاً[1] وهو فى نفس الوقت غير ملزم باختيار أحد المرشحين من العمال والفلاحين[2]، لذلك فإن نتيجة التصويت فى حالة تعدد المرشحين لن تخرج عن الافتراضات التالية :

١- أن يحصل مرشح من الفئات وآخر من العمال أو الفلاحين على الأغلبية المطلقة للأصوات، فيعلن انتخابهما دون عناء.

٢- أن يحصل اثنان من مرشحى العمال أو الفلاحين على الأغلبية المطلقة للأصوات، وهو فرض نظرى نادر الحدوث عملاً وفى هذه الحالة أيضاً يعلن انتخابهما ببساطة، لأن القانون يستلزم أن يكون أحد الفائزين على الأقل - وليس على الأكثر - من العمال أو الفلاحين.

٣- أن يحصل اثنان من غير العمال أو الفلاحين على الأغلبية المطلقة للأصوات وهو فرض كثير الحدوث عملاً، لذلك واجهه المشرع بنص صريح فى المادة ١٥ من قانون مجلس الشعب بعد تعديلها بالقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ . وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات، ويعاد الانتخاب فى الدائرة بين المرشحين من العمال أو الفلاحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات، ويعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات.

---

(١) انظر المادة ٣٣ من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ .

(٢) وكان الالتزام باختيار أحد المرشحين من العمال أو الفلاحين أكثر منطقية وأسهل تطبيقاً لو نص عليه القانون. وإن كنا لا نوافق أصلاً على قيد العمال والفلاحين فى الهيئات النيابية.

٤- ألا يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة للأصوات. وفى هذه الحالة يعاد الانتخاب بين الأربعة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال أو الفلاحين، ويعلن انتخاب الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات، بشرط أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين. أى أنه يكتفى فى انتخابات الإعادة فى هذه الحالة بالأغلبية النسبية فحسب.

أما فى حالة عدم تعدد المرشحين تعدداً يسمح بالمنافسة[1]، فقد واجه المشرع الافتراضات التالية :

١- أن يرشح فى الدائرة الانتخابية شخصان فقط، أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، ففى هذه الحالة أيضاً يجرى الانتخاب فى موعده، ويعلن فوز من يحصل منهما على ١٠٪ من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة.

٢- أن يرشح فى الدائرة شخص واحد فقط، وفى هذه الحالة يعلن فوزه فى الانتخاب إذا حصل على نسبة ١٠٪ من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة. ويجرى انتخاب تكميلى لاختيار العضو الثانى من بين العمال أو الفلاحين إذا كان من أعلن فوزه من غيرهم.

٣- أن يرشح فى الدائرة أكثر من مرشحين، أحدهم فقط من العمال أو الفلاحين. وفى هذه الحالة يعلن فوز هذا المرشح إذا حصل على ١٠٪ من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة. ويجرى الانتخاب لاختيار العضو الثانى من بين الباقين، فإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحدهم أعيد الانتخاب بين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات.

وفى الحالات السابقة إذا لم يحصل المرشح الأوحد على نسبة ١٠٪ من عدد الناخبين المقيدين بالدائرة يجرى انتخاب تكميلى لشغل المقعد الذى كان مرشحاً له. وفى ذلك لم يشأ المشرع أن يأخذ بنظام الفوز بالتزكية الذى

---

(١) إنظر المادة ١٧ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بعد تعديله بالقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠.

كان مطبقاً فى مصر فى العهد الملكى، واستلزم لفوز المرشح الذى لا منافس له حصوله على عشر عدد الناخبين المقيدين. وذلك للتأكد من أن المرشح يتمتع بحد أدنى من تأييد الناخبين، وخشية أن يكون عدم وجود المرشحين المنافسين لا يرجع إلى موافقة الناخبين على هذا المرشح، وإنما إلى السلبية السياسية وعدم الايمان بجدية التمثيل النيابى.

المطلب الثالث

الفوز بالعضوية والتغيير

ثار الجدل حول حق النائب فى ترك حزبه الذى انتخب فى ظل برنامجه أو فى إطار قائمته سواء ليكون مستقلاً أو لينضم إلى صفوف حزب آخر. وانقسم الرأى فى ذلك إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول :

يرى أن النائب لا يستطيع أن يغير حزبه الذى انتخب على أساس قائمته وذلك لأسباب متعددة أهمها :

١- أن النائب لم يكن بامكانه أن يرشح نفسه كمستقل، والحزب هو الذى أتاح له امكانية الترشيح لعضوية البرلمان بادراج اسمه ضمن قائمته الانتخابية.

٢- أن الناخبين قد انتخبوا النائب ضمن قائمة حزبه على أساس برنامج هذا الحزب. ذلك البرنامج الذى عاهد الحزب ناخبيه على اتباعه وتحقيق ما جاء فيه، وإن العهد كان مسئولا.

الاتجاه الثاني :

ويرى على عكس الاتجاه الأول أن من حق النائب بمجرد انتخابه أن يغير حزبه أو يستقيل منه، دون أن يترتب على ذلك إسقاط عضويته[1].
ويستند هذا الاتجاه إلى الحجج التالية :

١- أن النائب ينوب عن الأمة كلها وليس على دائرته الانتخابية فحسب.

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى: المرجع السابق - ص ٣٢٤ وما بعدها.

وهذا المبدأ قد استقر فى الفقه الدستورى منذ الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩، ونص عليه دستور هذه الثورة الأول لسنة ١٧٩١، كما نص عليه دستور ١٩٢٣ المصرى فى المادة ٩١ منه.

٢- أن النائب مستقل عن ناخبيه، وغير ملزم تماماً باتباع توجيهاتهم أو حتى بالوفاء بوعوده الانتخابية لهم. إذ من الأصول الدستورية بطلان «الوكالة الالزامية». وهو ما أكدته التقاليد البرلمانية فى فرنسا وسبق أن نص عليه فى مصر دستور عام ١٩٢٣ فى المادة سالفة الذكر. ولم ينص عليه الدستور الحالى باعتباره من المبادئ المستقرة، ولكنه رفض أن يقرر حق إقالة النائب. وإذا كان ناخبو النائب لا يستطيعون الزامه باتجاه معين، فإن الحزب الذى أعان على انتخابه لا يملك من باب أولى الزامه بالبقاء فى صفوفه. وذلك كله من الناحية القانونية، أما من الناحية الواقعية فعادة ما يحاول النائب أن يسترضى ناخبيه وحزبه حتى يعاد انتخابه مرة أخرى بعد انتهاء الفصل التشريعى.

٣- لم ينص دستور سنة ١٩٧١ على اسقاط عضوية النائب فى حالة تغيير حزبه ضمن الحالات التى نص عليها بالمادة ٩٦ منه، وهى تقضى بأنه «لا يجوز اسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية، أو صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها أو أخل بواجبات عضويته...». وقد كان دستور ١٩٢٣ هو الآخر لا يسقط عضوية النائب الذى يترك حزبه.

٤- أن الرأى العكسى يكبل حرية النائب ويجعله خاضعاً خضوعاً تاماً لحزبه مهما تعسف فى مواقفه أو انحرف فى سياسته. كما يقلل من امكانية وأهمية الحوار والنقاش الحر داخل المجلس، إذا اقتصر دور النائب على مجرد ترديد آراء حزبه.

و نرى أن الرأى الأخير هو الأكثر اتفاقاً مع أحكام الدستور. وهو يقوم على أساس مبدأ سيادة الأمة بنتائجه. ذلك المبدأ الذى استقر فى الفقه الدستورى وأكدته الثورة الفرنسية منذ قيامها عام ١٧٨٩ . ولا يزال معترفاً به فى مصر رغم ما قضت به المادة الثالثة من دستور عام ١٩٧١من أن

«السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات...». إذ لم يقصد المشرع الدستورى بذلك أن يتخذ موقفاً فقهياً من الخلاف بين نظريتى سيادة الأمة وسيادة الشعب. وإنما أراد فقط أن يقرر أن المواطنين هم أصحاب السيادة ومصدر السلطة فى الدولة. والدليل على ذلك أنه لم يقر النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الشعب وأهمها امكانية عزل الناخبين لنائبهم وتوجيه التعليمات إليه(١).

المبحث السادس

تزييف الانتخابات

لم تعد حكومة متمدينة على وجه الأرض تدعى أنها تستمد سلطتها فى الحكم من غير الشعب الذى تحكمه. وذلك فى الدول الديموقراطية وغير الديموقراطية على السواء :

ففى دول الديموقراطيات الغربية تصل الحكومات إلى الحكم استناداً إلى ارادات شعبية، تظهر من خلال انتخابات نزيهة. لذلك يتم فيها تداول السلطة بين الأحزاب السياسية بطريقة سلمية هادئة، استجابة لاتجاهات الناخبين، دون ثورات أو انقلابات أو اغتيالات.

أما في الدول غير الديموقراطية المتخلفة أو الشيوعية، فإن الأمور تسير على نحو آخر يختلف فيه الظاهر عن الباطن :

فمن حيث الظاهر تجرى الانتخابات، وتنفق الأموال، وتبذل الجهود، وتعلن النتائج لمجرد خلق سند شرعى وهمى يتكئ عليه الحاكم أو يتباهى به أمام الآخرين فى داخل البلاد وخارجها. ومن حيث الباطن تزيف الحقائق سراً لصالح الحاكم، وتعد نتائج الانتخابات سلفاً من قبل فرز الأصوات على النحو الذى ترتضيه الحكومة. غير إن أسوار الكذب لا تلبث أن تنهار لتظهر من

---

(١) غير أن تأييد هذا الاتجاه فى مصر يرتبط بظروف معينة، أهمها حالة الناخبين وأغلبهم من الأميين، وضعف الأحزب السياسية وحداثة عهدها، وعدم التخلص بعد من كافة آثار تجربة النظام الشمولى. وذلك فضلاً عن نصوص الدستور. فإذا تغيرت هذه الأوضاع وقطعنا شوطاً أطول فى الطريق الصحيح كان الرأى الأول أولى بالاتباع، لأن العهد كان مسئولاً، ويجب أن يكون النائب صادقاً مع ناخبيه، لأن الرائد لا يكذب أهله.

خلفها الحقائق، ويتضح للكافة أن التزييف لم يعد ينطلى على أحد، مهما حاول أصحاب المصلحة أخفاءه.

ومن أكثر الانتخابات المصرية التى ارتكبت فيها من الجرائم الانتخابية وغير الانتخابية ما يكاد يستعصى على الحصر انتخابات مجلس الشعب لعام ١٩٩٥ . فقد كثرت فيها جرائم القتل والضرب، وساد فيها الإرهاب والعنف بمختلف أنواعه، وكثر فيها الضحايا من الأبرياء ومن أنصار المرشحين على السواء، فضلاً عن الجرائم الانتخابية بمختلف صورها. وحدثت تدخلات أكيدة من جانب رجال الشرطة والإدارة حتى أن بعضهم قد أحيل إلى المحاكمة العسكرية[١].

---

(١) وقد نشر أحد كبار المرشحين فى هذه الانتخابات شهادته عنها - للشعب وللتاريخ على حد تعبيره - فى احدى الصحف. وهو مستشار أسبق، ونائب فى الفصل التشريعى السابق، وشقيق لرئيس الوزراء وقت إجراء الانتخابات. وقد جاء بهذه الشهادة ما يلى: «لقد أرادوا أن أكون كبش فداء يؤكد به نزاهة هذه الانتخابات. وكان من الممكن أن أقبل ذلك، ولكن بشرط أن تكون الانتخابات نزيهة بالفعل. ولكن ما حدث - فى طوخ - أنهم ضحوا بى. وفى ذات الوقت ضربوا عرض الحائط بنزاهة الانتخابات وأهدروا فرصة كبرى لترسيخ قواعد الديموقراطية فى بلدنا. لقد رتبوا الخطة منذ اللحظة الأولى للترشيح. فرغم أنى مرشح الحزب الوطنى فقد كان أمين الحزب الوطنى بمحافظة القليوبية يعمل ضدى لصالح والده الذى رشح نفسه فى هذه الدورة على أنه مستقل ولم يتخذ الحزب أى إجراء لمحاسبة أمين الحزب الذى وقف ضد مرشح الحزب. وهكذا استخدمت كافة أجهزة الحزب الوطنى والمجالس الشعبية فى الدائرة لصالح منافسى الذى هو والد أمين الحزب ورئيس المجلس المحلى الذى تتبعه هذه المجالس الشعبية. وفى يوم الانتخاب تكشفت أبعاد الخطة المدبرة لاسقاطى. فقد قام أنصار منافسى باختطاف المندوبين الذين يمثلوننى فى اللجان وقاموا بالتعدى على البعض الآخر بالضرب وتهديدهم بالقاء ماء النار عليهم. وفى لجان النساء قاموا باخراج المندوبات بعد التعدى عليهن بالضرب. كما أن بعض السيدات أدلين بأصواتهن أكثر من مرة فى هذه اللجان. وكان يدلى بصوته أطفال أقل من السن القانونية. كل ذلك فى غياب التواجد الأمنى وتحت اشراف رؤساء اللجان. كما أن كثيراً من هذه اللجان لم يكن بها أمناء سر، وكانت بطاقات الانتخاب توزع على أنصار منافسى خارج اللجان، مع أن هذه البطاقات كانت فى حوزة رؤساء اللجان ولا أدرى كيف خرجت اليهم فى الشوارع.

راجع جريدة الأخبار القاهرية الصادرة فى ١٩٩٥/١٢/٥ - الصفحة الأخيرة - مقال الأستاذ مصطفى أمين «فكرة».

ومن المؤسف أن يحدث هذا فى مصر العريقة التى تمتد حضارتها عبر التاريخ وقبل التاريخ لآلاف السنين، بينما بدأ بعض دول العالم الثالث يشهد انتخابات حقيقية، حرة ونزيهة :

١- ففى الجزائر فاز الرئيس الأمين زروال على منافسيه في انتخابات نوفمبر عام ١٩٩٥ وحصل على ٦١,٣٧٪ من أصوات الناخبين فى أول انتخابات حرة - أشرف عليها أكثر من مائة مراقب دولى - أجريت فى الجزائر منذ استقلالها عام ١٩٦٢.

٢- وفى الكويت جرت انتخابات حرة لاختيار أعضاء مجلس النواب فى اكتوبر عام ١٩٩٦. وقد سقط فيها وزيران فى الحكومة هما وزير العدل ووزير التربية والتعليم كما سقط وكيل المجلس، وذلك ضمن نصف أعضاء المجلس القديم الذين أسقطهم الناخبون وانتخب فيها لأول مرة فى تاريخ البرلمان الكويتى أحد رجال الدين الشيعة. وجاء المجلس الجديد ممثلاً لجميع الاتجاهات بما فى ذلك الليبراليون ورجال المعارضة.

٣- وفى إسرائيل فاز رئيس الوزراء المنتخب بنيامين نتانياهو زعيم تكتل الليكود فى انتخابات مايو عام ١٩٩٦ على منافسه شيمون بيريز رئيس حزب العمل بأقل من واحد فى المائة من أصوات الناخبين. ولم تقع أمور تذكر تتعلق بتزوير أو عنف أو فوضى فى العملية الانتخابية. وقد حدث ذلك بعد اغتيال رئيس الوزراء الإسرائيلى اسحاق رابين فى ٤ نوفمبر عام ١٩٩٥ على يد شاب إسرائيلي ينتمى إلى اليمين المتطرف، احتجاجاً على انتهاج سياسة السلام مع العرب.

٤- وفى اوغندا حقق الرئيس يورى يوسيفينى فوزاً على منافسيه فى انتخابات عام ١٩٩٦ - وهى أول انتخابت رئاسية مباشرة تجرى فى اوغندا منذ استقلالها عام ١٩٦٢ - فحصل على ٧٤,٢٪ من أصوات الناخبين.

٥- وفى السنغال خسر الرئيس عبده ضيوف (٦٥ سنة) فى جولة الاعادة لانتخابات الرئاسة - فى مارس عام ٢٠٠٠ - أمام منافسه - مرشح المعارضة - عبد الله وادى (٧٣ سنة) الذى فاز بأغلبية ٦٥٪ من أصوات الناخبين. واعترف ضيوف الذى أمضى فى السلطة ١٩ سنة بهزيمته وأذعن لنتيجة الانتخاب.

طرق تزييف الانتخابات :

تتعدد طرق تزييف الانتخابات ويختار منها الحاكم أو من ينوب عنه فى هذه المهمة المتدنية ما يشاء. ومن أهم هذه الطرق :

١- تغيير صناديق الاقتراع :

وذلك بأن يستبدل بالصناديق الأصلية التى تحوى بطاقات التصويت المستخدمة صناديق أخرى معدة من قبل مليئة ببطاقات الانتخاب المؤيدة للحكومة. ويتم ذلك - بطبيعة الحال بعد الانتخاب وقبل فرز الأصوات - أثناء نقلها للجان الفرز أو فى أى لحظة يغفل فيها الناس عنها.

٢- التصويت بغير حق :

وذلك بأن يسمح لبعض الناخبين بالتصويت أكثر من مرة أو بأن يقوم بعض رجال السلطة بالتصويت بدلاً من الغائبين من المتخلفين عن الحضور أو المسافرين أو حتى من الموتى. وفى هذه الحالة تملأ بطاقات الغائبين لصالح مرشحى الحكومة دون وجه حق.

وقد اعتاد كثير من رؤساء وأعضاء لجان الانتخاب توافقاً مع تعليمات السلطة أو اتجاهاتها على التلاعب فى بطاقات التصويت لصالح مرشحى الحكومة. ويذكر أحد وزراء الداخلية السابقين فى مذكراته أنه فى انتخابات التجديد النصفى لأعضاء مجلس الشورى عام ١٩٨٣ كان قد أصدر تعليماته إلى جميع مديرى الأمن بضرورة التزام أعضاء اللجان الفرعية بالحيدة وعدم التلاعب فى بطاقات التصويت بأى صورة من الصور. وتشكك أعضاء اللجان فى جدية هذا التحذير - الذى لم يعتادوا على مثله - وحاول بعضهم تسويد عدد من بطاقات التصويت لصالح بعض المرشحين، ولكنهم فوجئوا بالشرطة التى قبضت على ١٢ منهم وأحالتهم إلى النيابة العامة[١].

وفى انتخابات عام ٢٠٠٥ حدث كثير من عمليات القيد الجماعى للناخبين العاملين فى الحكومة وشركات القطاع التابعة والشركات التابعة للمرشحين على الرغم من مخالفة ذلك للقانون. ويتم القيد الجماعى عادة على عناوين العمل فى الإدارات أو الشركات رغم سبق القيد بجداول الانتخاب على أساس محل الإقامة. وذلك لأن قانون مباشرة الحقوق

---

(١) راجع مذكرات اللواء حسن أبو باشا فى الأمن والسياسة، ص ٢١٢ .

السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ يسمح للناخب بالقيد فى أحد أماكن أربعة هى محل الإقامة ومحل العمل، ومقر العائلة ولو لم يكن مقيماً فيه، ثم أى جهة للناخب فيها مصلحة جدية. ويجوز تغيير الموطن الإنتخابى. ويعاقب بالغرامة كل من يسجل إسمه فى أكثر من مكان. ويمكن ايقاف هذا التحايل بإضافة اسم الدائرة الانتخابية ورقم البطاقة الانتخابية إلى بطاقة الرقم القومى. وبالإضافة إلى ذلك يجب إعادة النظر فى كشوف وجداول الانتخاب. ويمكن وضع هذه الجداول على الموقع الإلكترونى الخاص بوزارة العدل. مع السماح للمعنيين كالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدنى بتصفحها للتأكد من صحتها.

٣- العبث بأصوات المعارضة :

قد يتم تزييف الانتخابات عن طريق العبث بأصوات المعارضة بقيام بعض المسئولين بلجان الانتخاب بإضافة أى إشارة أو علامة لبطاقة التصويت المعارضة لابطالها. وقد زعمت أحزاب المعارضة حدوث ذلك فى انتخابات مجلس الشعب التى أجريت فى السادس من ابريل عام ١٩٨٧ حيث بلغ عدد الأصوات الباطلة فيها أكثر من ٤٠٠ ألف صوت، وهو ما يعادل حوالى أربعة أضعاف مثيلاتها فى انتخابات عام ١٩٨٤.

ويساهم فى تسهيل العبث بأصوات المعارضة - بل وفى تيسير تطبيق كثير من طرق تزييف الانتخابات الأخرى - منع مندوبى أحزاب المعارضة من دخول لجان الانتخاب أو وضع العراقيل التى تعوقهم عن التواجد فى اللجان فى الوقت المناسب.

٤- إرهاب الناخبين :

قد يقوم رجال السلطة أو غيرهم من أنصار المرشحين بإرهاب الناخبين وتخويفهم للتأثير فى ارادتهم ودفعهم إلى انتخاب مرشحى السلطة.

ولا شك أن اجراء الانتخابات فى ظل تطبيق قانون الطوارئ - بما يتضمن من سلطات خطيرة يمكن أن تستخدم فى مواجهة الأفراد - من شأنه المساس بحرية الناخبين. ومن غير المقبول قانوناً أن يستمر سريان حالة الطوارئ فى مصر منذ يوم اغتيال الرئيس السادات فى حادث المنصة عام ١٩٨١ حتى الآن، أياً كانت المبررات التى تساق لتسبيب ذلك.

٥- المغالطة في حساب النتائج :

قد يلجأ أولو الأمر إلى المغالطة فى حساب نتائج الانتخابات وهو أمر يسير لا صعوبة فيه فى حالة غياب الرقابة الشعبية الجادة. ويصل الأمر أحياناً إلى حد استبدال النتائج التى ترتضيها الحكومة وتعدها سلفاً، بالنتائج الحقيقية التى قد لا تكلف نفسها عناء فرز الأصوات الموصل إليها. وقد تتم المغالطة بإضافة عدد مبالغ فيه من أصوات العسكريين التى يصعب فرض الرقابة عليها. وذلك عندما يسمح للعسكريين بممارسة حق الانتخاب[١].

ويذكر أحد وزراء الداخلية السابقين فى مذكراته أنه بناء على مذكرة عاجلة من رئيس الوزراء أعلنت النتيجة ٩٩٪ لصالح حزب الحكومة، بينما كانت النتيجة النهائية فى تلك الانتخابات هى ٥١٪ فقط[٢].

وفى انتخابات عام ٢٠٠٥ تم تزوير نتائج الانتخابات فى بعض الدوائر عن طريق الحذف والإضافة فى مرحلة الرصد والتجميع، وهو ما أثبته رئيس لجنة متابعة الانتخابات بنادى قضاة الاسكندرية، وأكدته علانية المستشارة نائبة رئيس هيئة النيابة الإدارية عندما اتهمت بعض رجال القضاء الذين أشرفوا معها على إجراء المرحلة الثانية للأنتخابات دائرة دمنهور بالتزوير لصالح الحزب الوطنى.

---

(١) وقد أثبت القضاء المصرى ذلك فى بعض أحكامه، وكان قضاؤه من الأسباب التى دفعت إلى تعديل القانون وحرمان العسكريين من ممارسة حق الانتخاب. فقد قضت محكمة القاهرة الابتدائية فى ٢٠ يونيه عام ١٩٧٤ بالتزام كل من رئيس مجلس الشعب ووزيرى الداخلية والحربية متضامنين بدفع مبلغ عشرة آلاف جنيه تعويضاً لأحد المرشحين عن الأضرار التى لحقت به بسبب عدم صحة اجراءات الانتخاب فيما يتعلق بحساب أصوات العسكريين. وكانت محكمة النقض التى طلب منها مجلس الشعب – تطبيقاً لنص المادة ٩٣ من الدستور – التحقيق فى صحة الطعن قد رأت بطلان أصوات ناخبى القوات المسلحة التى فاز على أساسها منافسه. ولكن المجلس لم يأخذ برأى المحكمة ورفض الطعن. وأيدت محكمة الاستئناف بتاريخ ١٩ ابريل ١٩٧٦ حكم المحكمة الابتدائية مطالبة فى حكمها بجعل الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية معقوداً لمحكمة النقض. راجع للمؤلف: القضاء الإدارى – ١٩٨٥ ص ١٤٦٢ وما بعدها.

(١) انظر مذكرات اللواء حسن أبو باشا فى الأمن والسياسية، دار الهلال – ١٩٩٠ – ص ٢١٢.

٦- استكمال نسبة العمال :

قد يحدث فى نظام الانتخاب بالقائمة استبعاد بعض المرشحين فى رؤوس قوائم المعارضة ببعض الدوائر الانتخابية التى حصلت فيها هذه الأحزاب على مقعد واحد أو مقعدين بحجة استكمال نسبة العمال والفلاحين. وقد ادعت المعارضة حدوث ذلك فى انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٨٧ بالمخالفة للقرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ الذى حذف الفقرة الخاصة باستكمال نسبة العمال والفلاحين من أحزاب الأقلية، وقضى باستكمالها من قائمة حزب الأغلبية. وبذلك تم استبدال عدد من العمال أو الفلاحين البسطاء ببعض كبار الشخصيات الحزبية، منهم زعيم المعارضة فى مجلس الشعب فى الفصل التشريعى السابق.

٧- النقل الجماعي للناخبين :

لجأ أحد كبار المسئولين من أعضاء الحزب الوطنى إلى وسيلة تغيير التركيبة الانتخابية للدائرة المرشح فيها حتى يضمن لنفسه النجاح. وذلك بأن ينقل عدداً كبيراً من الناخبين إلى دائرته الانتخابية. وقد حكمت محكمة القضاء الإدارى بالقاهرة ببطلان نقل قيد عدد ١٣٥٨٢ ناخباً إلى شياخة الأستاد بدائرة مدينة نصر. وبالطعن فى الحكم قضت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا فى ٢٧ نوفمبر عام ١٩٩٥ برفض طعن الحكومة ضد حكم محكمة القضاء الإدارى باستبعاد المقيدين بهذه الشياخة، مؤكدة أن الطعن غير جدير بالنظر وفقاً لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

٨- منع المعارضين من التصويت :

ومن الأساليب التى يلجأ إليها رجال الشرطة - المشرفين على أمن العملية الانتخابية - لتزييف الانتخابات وتوجيه نتائجها لصالح مرشحى الحكومة، منع المعارضين من الوصول إلى صناديق الانتخاب للادلاء بأصواتهم لصالح مرشحيهم من رجال المعارضة. وبذلك تستبعد أصواتهم من حساب الأصوات الانتخابية عند إحصائها بدون وجه حق.

وهذه الطريقة ليست صعبة التطبيق عملاً، وقد لا يشعر بها المشرفون من رجال القضاء فى داخل اللجان الانتخابية، أو لا يتمكنون من منعها. فكثيراً ما يأتى الناخبون إلى لجان الانتخاب فى جماعات ترفع شعاراً يرمز

لاتجاه معين أو تهتف به. وذلك كما يفعل الاخوان المسلمون مثلاً عندما يرفعون شعار «الله أكبر ولله الحمد» أو يهتفون به. فيعلم رجال التنظيم الأمنى اتجاه أصواتهم وانتماءهم إلى المعارضة، فيمنعونهم من الوصول إلى لجان الانتخاب للتصويت، بحجة اخلالهم بالأمن العام أو ما شابه ذلك من أمور.

أدلة تزييف الانتخابات:

تتعدد الأدلة التي تثبت تزييف الانتخابات ونتائجها لصالح الحكومة غير الديموقراطية. ولعل أهم الأدلة ما يلى:

١- عدم معقولية النتائج:

يمكن تصديق الأكاذيب المعقولة ولو مؤقتاً إلى أن ينكشف أمرها وتوضحها الحقائق. أما الأكاذيب غير المعقولة فتفضح نفسها ولا يصدقها أناس يعقلون.

ونتائج الانتخابات فى دول العالم الثالث غريبة، لا منطق فيها ولا معقولية، خاصة إذا ما قورنت بمثيلاتها فى الدول الديموقراطية. وذلك سواء أكانت الانتخابات رئاسية أم برلمانية، وسواء تعلق الأمر بنسبة المشاركة فى التصويت أم بمدى تأييد الحكومة.

ففيما يتعلق بنسبة مشاركة المواطنين أصحاب حق التصويت فى الانتخابات أو الاستفتاءات تدعى حكومات الدول المتخلفة عادة وصولها إلى ٩٠٪ أو ٨٠٪، أو ٧٠٪ عند التواضع فى الكذب ومحاولة إدعاء المصداقية فى القول. بينما إذا وصلت هذه النسبة فى الدول الديموقراطية ذات الوعى المرتفع إلى ٦٠٪ أو ٦٥٪ اعتبرت المشاركة فى التصويت قد بلغت درجة لا بأس بها.

وفيما يتعلق بتأييد الحكومة بلغت نسبة الأصوات التى أعطيت لرئيس الدولة فى الاستفتاءات الشخصية أو الاسترآسات - كما نطلق عليها - فى بعض البلاد المتخلفة أكثر من ٩٩٪. بينما فاز الرئيس الفرنسى الراحل شارل ديجول، مؤسس الجمهورية الفرنسية الخامسة فى آخر انتخابات خاضعها، بأكثر قليلاً من ٥٠٪ من أصوات الناخبين، رغم زعامته الوطنية ومكانته العالمية فى ذلك الوقت. فإذا اتصل الأمر بانتخابات برلمانية وجدنا حزب الحكومة هو الفائز دائماً بنسبة قد تجاوز ٩٠٪ من مقاعد البرلمان، ووجدنا

المعارضة ضعيفة هزيلة ليس أمامها أى فرصة للوصول إلى الحكم، بل وليس لها من المقاعد البرلمانية ما يمكنها من القيام بدور المعارضة الحقيقي فى نظام حكم جاد يسعى إلى تحقيق الصالح العام. ولكنها تفى بالغرض الذى يريده الحكام لها، وهى أن تكون مجرد معارضة صورية خاوية، تضفى على نظام الحكم مظهراً ديموقراطياً فحسب. بينما يختلف الأمر تماماً فى دول الديموقراطيات الغربية، حيث حدث فى فرنسا وفى الولا يات المتحدة الأمريكية أن جاءت الأغلبية البرلمانية فى الانتخابات التى أجريت فى عهد بعض الرؤساء تنتمى لحزب أو أحزاب معارضة لحزب الرئيس[1].

ولا شك أن النتائج المبالغ فيها التى تزعم حكومات الدول المتخلفة أن الانتخابات تمخضت عنها تخالف طبائع البشر الذين خلقوا مختلفين ولا يزالون مختلفين إلى يوم الدين. فلم يجمع الناس أو تصل موافقتهم إلى ما يشبه الاجماع حتى على رسل الله الذين أرسلهم لهدايتهم. وقد اختلفوا اختلافاً بيناً حتى بالنسبة للإيمان بالله خالقهم سبحانه وتعالى. فكيف بهم يجمعون على تأييد حاكم متسلط أو حكومة مطلقة.

ومن أغرب نتائج الانتخابات البرلمانية فى مصر نتائج انتخابت عام ١٩٩٥ . فقد فاز الحزب الوطنى الحاكم بعدد ٤١٧ مقعداً برلمانياً بعد أن سارع بالانضمام إليه أكثر من مائة من الفائزين الذين زعموا فى دعايتهم الانتخابية أنهم مستقلون، بينما لم تحصل المعارضة بأحزابها المختلفة إلا على ثلاثة عشر مقعداً فحسب. وهذه الأغلبية المزعومة للحزب الحاكم لم يحدث أن حصل عليها أى حزب فى أى دولة ديموقراطية من دول العالم فى أى عصر من العصور.

ولاتزال الأرقام التى تعلن عن عمليات الانتخاب والاستفتاء فى مصر متضاربة مشكوك فى صحتها. ويكفى للتدليل على ذلك مقارنة أرقام نتيجة انتخابات رئاسة الجمهورية التى تمت فى ٢٠٠٥/٩/٧ تحت اشراف القضاء وأرقام استفتاء ٢٥ مايو من نفس العام، المتصل بتعديل المادة ٧٦ من الدستور. وقد جاءت على النحو التالى:

---

(١) حدث ذلك مؤخراً فى عهد الرئيس فرانسوا متيران فى فرنسا، وفى عهد الرئيس بل كلنتون فى الولايات المتحدة الأمريكية فى انتخابات عام ١٩٩٤.

	عدد الناخبين المقيدين	عدد الحضور
فى انتخابات الرئاسة	٣١٨٢٦٢٨٤	٧٣٠٥٠٣٦
فى استفتاء المادة ٧٦	٣٢٠٣٦٣٥٣	١٧١٨٤٩٠٢

ويلاحظ غرابة هذه النتائج فى أمرين:

أولهما: قلة عدد المقيدين فى جداول الانتخاب فى إحصائية انتخابات الرئاسة وهى لاحقة عنها فى إحصائية الاستفتاء، على الرغم من أن المتصور هو تزايد العدد نتيجة لقيد الناخبين الجدد استعدادا لأول انتخابات رئاسية تجرى فى مصر،

وثانيهما: نقص عدد الحضور فى انتخابات الرئاسة بما يقرب من عشرة ملايين ناخب رغم أنها الأكثر إثارة لحماس الناخبين. وهذا يرجح أن عدد الحضور فى الاستفتاء هو عدد مختلق، خاصة وإنه يزيد عن ٥٠٪ من عدد المقيدين فى الجداول، وهى نسبة غير متصورة أو ممكنة الحدوث فى مصر.

٢- قيام الثورات والانقلابات:

إن قيام الثورات والانقلابات والاغتيالات بصورة متكررة فى دول العالم الثالث خير شاهد على عدم الاستجابة للارادة الشعبية بالطرق الديموقراطية بواسطة العملية الانتخابية. وعندما تغلق الطرق المشروعة للتعبير عن الرأى ويزداد الضيق والضغط والكبت، تجد الارادة الشعبية لها مخرجاً غير مشروع تنطلق منه فى صورة انفجار يصعب التحكم فيه أو تحديد نتائجه. أما عندما توجد الانتخابات النزيهة المعبرة عن الارادة الحقيقية للشعب، فلا مجال لسلوك الطرق الوعرة للتعبير عن الرأى، ولا وجود للطاقة المختزنة الباحثة عن منفذ لابد وأن تخرج منه.

٣- ثبوت التزييف قضائياً:

إذا كان من الممكن التشكك فى أقوال الفقهاء، فإن الثقة أكبر فى أحكام وتحقيقات القضاء، لأنها تعتبر عنواناً للحق وتجسيداً للعدالة .وقد أكد القضاء فى مصر وقوع تزييف فى نتائج الانتخابات فى بعض الدوائر، وقام بتعديلها بما يتفق والحقيقة، أو بالتعويض عن الأضرار المترتبة عليها أو رفع تحقيقاته بشأنها للبرلمان للتصرف على هداها.

وقد أثبت مجلس الدولة المصرى عدم صحة نتائج الانتخابات البرلمانية فى بعض الدوائر فى انخابات عام ١٩٨٧، وحكم بتعديلها لصالح عدد من مرشحى المعارضة. فقضت المحكمة الادارية العليا فى ١٩٩٠/٣/٢٠ بأحقية ٣٩ نائباً عن حزبى الوفد والعمل بعضوية مجلس الشعب بعد تعديل نتائج ٧٨ دائرة انتخابية. غير أن مجلس الشعب رفض تنفيذ حكم القضاء بزعم أنه سيد قراره، وهو زعم غير صحيح فى هذا المجال، إذا لا شك فى اختصاص مجلس الدولة بنظر الطعون فى القرارات الادارية، ومنها قرار وزير الداخلية باعلان نتيجة الانتخاب أو اعتماد قرار اللجنة المختصة باعداد النتيجة، إذا شابه عيب من عيوب عدم المشروعية(١).

وأكد مجلس الدولة عدم صحة النتائج أيضاً فى انتخابات مجلس الشعب لعام ١٩٩٦، قضت محكمة القضاء الادارى ببطلان قرارات اعلان نتائج الانتخابات فى ١٠٩ دائرة من الدوائر الانتخابية(٢).

وأخيراً وفى ١٩٩٦/١١/١٧ قضت المحكمة الإدارية العليا بعدم اختصاص مجلس الدولة «بنظر الطعون فى العملية الانتخابية بما تشمل من تصويت، وفرز، وإعلان للنتيجة. وذلك لأنها تتعلق مباشرة بارادة الناخبين والتعبير عنها، ومن ثم فإن الطعن الذى يوجه إلى أى مرحلة من مراحله يكون طعناً انتخابياً مما يندرج تحت حكم المادة ٩٣ من الدستور فتختص محكمة النقض بالتحقيق فيه، ويختص مجلس الشعب وحده بالفصل فيه. وذلك بغض النظر عما يصدر عن اللجان المشرفة على مراحل العملية الانتخابية ذاتها من قرارات أثناء مباشرتها لاختصاصاتها. فدور اللجان العامة للانتخابات يقتصر على اعلان إرادة الناخبين، فإذا أخطأت هذه اللجان تكون قد خرجت على صحيح الارادة الحقيقية للناخبين وبالتالى على

---

(١) انظر حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى الطعن رقم ١١١٠ لسنة ٣٣ ق بتاريخ ٢٩ ابريل عام ١٩٨٩.

(٢) وقد أكد قضاء مجلس الدولة المصرى عدم اختصاصه بنظر الطعون المتصلة ببطلان الانتخابات بالنسبة لأشخاص فازوا بعضوية المجلس لأن الأمر يتعلق بالفصل فى صحة العضوية وهو ما يخرج عن اختصاصه. أما الطعون المتعلقة باعادة الانتخاب بين شخصين أو بنتائج الجولة الانتخابية الأولى التى لم يفز فيها أى مرشح فيختص بنظرها المجلس، لأن أحداً لم يفز بعد بعضوية البرلمان. والأمر فيها يتعلق بقرارات ادارية يجوز الطعن فيها أمامه.

صحيح عضوية من تم انتخابه، وهو ما يندرج تحت الطعن الانتخابى. وقرار وزير الداخلية باجراء الاعادة بين المرشحين لا يعدو أن يكون - هو الآخر - مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، لأنه ليس فى حقيقته إلا إعلاناً بالنتيجة التى أنتهت اليها لجان الفرز ومؤداها عدم حصول أى مرشح على الأغلبية المطلقة لعدد أصوات الناخبين، ومن ثم يكون الفصل فى هذا القرار معقوداً لمجلس الشعب. وهذا هو ما يقتضيه حسن سير العدالة من عدم تقطيع أوصال المنازعة الواحدة فى صحة العضوية وفى مدى صحة العملية الانتخابية برمتها».

أما بالنسبة لقرارات لجان فحص طلبات الترشيح ولجان الفصل فى الاعتراضات على قرارات هذه اللجان، فإنها قرارات إدارية سابقة على العملية الانتخابية، وبالتالى فإنها - كما أكدت المحكمة - تدخل فى ولاية القضاء الادارى.

ونعتقد أن المحكمة الإدارية العليا لم تكن موفقة فيما ذهبت إليه فى حكمها لأن تفسيرها الواسع لمفهوم الطعون المتعلقة بصحة العضوية التى يختص بالفصل فيها مجلس الشعب وحده، من شأنه أن يؤدى عملاً وحقيقة إلى اهدار ارادة الناخبين، وليس إلى سلامة التعبير عنها كما قد يفهم من حيثيات الحكم. وذلك لأن العمل قد يجرى فى مجلس الشعب على عدم الاعتداد بتحقيقات محكمة النقض التى تؤكد بأدلة ثابتة تزييف هذه الارادة. وذلك بمقولة أن المجلس سيد قراراه. وبذلك يكون القضاء الادارى قد تخلى عن النظر فى القرارات المتعلقة بجانب هام من جوانب العملية الانتخابية كان من الممكن فيه أن يعيد الحق إلى نصابه بدلاً من تركه يضيع فى مهب الاعتبارات السياسية.

وقد أكدت محكمة النقض فى مرات متعددة عدم صحة العملية الانتخابية وعملية فرز الأصوات واعلان نتائج الانتخابات، سواء جاء ذلك فى أحكام التعويض أم فى تحقيقات صحة العضوية.

ومن أحكام التعويض ما قضت به محكمة النقض من أنه «إذا كان المطعون ضده لم يلجأ إلى هذه المحكمة للطعن فى قرار صحة عضوية منافسه، وإنما لجأ مطالباً بالتعويض بسبب ما لحق عملية فرز الأصوات واعلان النتيجة من أخطاء، ثم تعطيل عرض التحقيق الذى أجرته محكمة

النقض على المجلس فى وقت مناسب، وكان لمحكمة الموضوع استخلاص الخطأ الموجب للمسئولية وعلاقة السببية بينه وبين الضرر وتقدير التعويض المناسب، وكان الحكم المطعون فيه قد استخلص الخطأ فى نتيجة عملية الفرز واعلان النتيجة والتى انتهت إلى نجاح منافس المطعون ضده رغم أحقية الأخير فى ذلك، وكان هذا الاستخلاص مستمداً من التحقيق الذى أجرته محكمة النقض، كما استظهر الحكم من الأوراق تراخى رئيس المجلس فى عرض نتيجته على المجلس فى وقت مناسب حتى استنفد وقت طويلاً استطال إلى تاريخ حل المجلس، أى بعد أكثر من سبعة شهور من تاريخ إحالة التحقيق إليه، ورتب على ذلك ما انتهى إليه من حق المطعون ضده فى تعويضه عن الأضرار التى لحقت به فى بيان سائغ، فإن الحكم المطعون فيه يكون قد وافق صحيح القانون واستوى على أسباب تكفى لحمله، ويكون النعى عليه بما ورد بسبب الطعن على غير أساس»[1].

ومما ورد بتحقيقات محكمة النقض بشأن صحة العضوية ما قررته المحكمة[2] من «وجود العديد من الحالات التى يتكرر فيها اسم الناخب أكثر من مرة وأمام أكثر من لجنة. كما ثبت أيضاً من خلال الاطلاع على عدد ثلاثة وخمسين شهادة قيد وفاة بالروضة والظهرة والطرحة مركز فارسكور أن الأشخاص المثبتين بتلك الشهادات قد انتقلوا إلى رحمة الله تعالى فى تواريخ سابقة على يوم ١٩٩٠/١١/٢٩ فى الوقت الذى ثبت فيه من واقع كشوف الانتخابات أنهم قد أدلوا بأصواتهم.. وذلك.. يشكل اعتداء كبيراً على ارادة الناخبين ويضرب بها عرض الحائط ويفقد الثقة فى العملية الانتخابية.

وتبين أن مشاجرة نشبت بلجنة من لجان الانتخابات بقرية الروضة التابعة لمركز فارسكور حوالى الساعة الثانية عشرة من ظهر يوم ١٩٩٠/١١/٢٩. وبانتقال الشرطة وقوات الأمن تبين وجود مقاومة من البعض، وحاولت الشرطة من جانبها فض هذا التجمهر إلا أن المتجمهرين رفضوا ذلك وأطلقوا أعيرة نارية على رجال الشرطة وبعض المتواجدين، كما أشعلوا النار فى بعض سيارات الشرطة وسيارة خاصة بأحد الأفراد، وأدى

---

(١) حكم محكمة النقض الصادر فى ١٩٩٠/٢/٢٨ فى الدعوى رقم ٣٢٤٩ لسنة ٥٨ ق.

(٢) مذكرة محكمة النقض الصادرة فى ١٩٩٠/١١/٢٩ فى الطعن رقم ٥٩ لسنة ٦١ ق ومذكرة المحكمة فى الطعنين رقمى ١٢/٩ لسنة ٦١ ق.

ذلك إلى قتل ثلاثة أشخاص وإصابة أربعة وسبعين شخصاً. ومع ذلك سجلت نسبة الحضور فى اللجان الواقعة بدائرة مكان الحادثة نسباً تفوق القدر المقبول عقلاً فى مثل هذه الظروف، مما يلقى ظلالاً من الشك على سلامة عملية الادلاء بالأصوات تباعد بينهما وبين الاطمئنان إليها... وثبت من الاطلاع على محضر إجراءات الفرز باللجنة العامة أنه تضمن توقيع الرئيس والأمين بالإضافة إلى أربعة أعضاء فقط من رؤساء اللجان الفرعية البالغ عددهم ثلاثة وستون. ومن ثم تكون العملية الانتخابية محل الطعن لم تتم وفقاً للشكل والإجراءات التى نص عليها القانون.. مما يشكل بطلاناً لتلك العملية. لذلك رأت المحكمة بطلان عملية انتخابات مجلس الشعب بالدائرة الثالثة - فئات - مركز فارسكور - محافظة دمياط والتى أجريت فى ٢٩ نوفمبر عام ١٩٩٠، وارسال الأوراق إلى مجلس الشعب للنظر.

وأثبتت محكمة النقض فى تقرير آخر التزوير وعدم صحة رصد الأصوات من كشوف فرز الأصوات ثم أكدت أنه «لما كان ذلك، وكانت نتيجة العملية الانتخابية بهذه الدائرة قد أعلنت على خلاف ما تقدم وفقاً للأرقام الخاطئة التى احتواها محضر اللجنة العامة، وكان المشرع قد استهدف من تحرير محضر اللجنة العامة أن يأتى شاهد صدق على سلامة إجراءات العملية الانتخابية طبقاً لما يوجبه القانون، فإن ما شاب محضر اللجنة العامة من خطأ - على النحو السالف تجليته - إنما يعد كافياً لإبطال الانتخابات والنتيجة المعلنة ...»[1].

وقررت محكمة النقض فى تحقيق ثالث أن عملية الإدلاء بالأصوات فى انتخابات الاعادة بدائرة باب شرق الاسكندرية قد حدث بها بعض التجاوزات المتمثلة فى تدخل بعض رجال الشرطة وبعض الأشخاص مجهولى الهوية وقيامهم بالاستيلاء بالقوة على بطاقات إبداء الرأى فى اللجان الفرعية والتأشير عليها ووضعها فى الصناديق عنوة.. وهذا الأمر كان من أسباب اجماع رؤساء اللجان الفرعية ورئيس اللجنة العامة على استبعاد صناديق اللجان الفرعية أرقام ٢٩، ٣٨، ٥٦، ٥٧، ٥٨، ٦٤، ٧٠ من عملية

---

(١) رأى فى الطعن الانتخابى رقم ٧٣ لسنة ٦١ ق فى إجراءات انتخاب أعضاء مجلس الشعب التى أجريت فى يوم ١٩٩٠/١٢/٦ بالدائرة ١٣ مركز شرطة وادى النطرون بمحافظة البحيرة.

الفرز لما حدث بها من تزوير وشابها من عبث.. كما أن عملية فرز الأصوات لم تسلم هى الأخرى من القصور والإخلال بحق المرشحين فى تحقيق اعتراضاتهم على مسألة عدم ختم صناديق الانتخاب وإمكانية العبث بها وفرز الأصوات على نحو يبعث على الشك فى صحتها..»(١).

وأكدت محكمة النقض فى تقرير آخر «أن هناك تصحيحاً فى عدد الأصوات المعطاة لبعض المرشحين، وانتهت إلى بطلان العملية الانتخابية(٢).

وفى شهر سبتمبر عام ١٩٩٧ قضت محكمة استئناف القاهرة بإلزام وزير الداخلية ورئيس مجلس الشعب بدفع مبلغ خمسين ألف جنيه تعويضاً لمرشح حزب الوفد فى انخابات مجلس الشعب الأخيرة بدائرة الجيزة. وأكدت المحكمة أن تزوير الانتخابات أصاب المشرح بأضرار مادية وأدبية ونفسية. وأشارت المحكمة إلى أن تقرير محكمة النقض أثبت تزوير الانتخابات بعدم تدوين البيانات الأساسية فى الكشوف، وخلو محاضر اللجان من توقيعات رؤساء وأمناء اللجان، وعدم مطابقة بطاقات الانتخابات داخل الصناديق مع عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم.

٤- اعتراف المسئولين :

يقول أحد وزراء الداخلية السابقين فى مذكراته بشأن إعلان نتائج انتخابات التجديد النصفى لمجلس الشورى عام ١٩٨٣، «وخلال انعقاد المؤتمر الصحفى وإعلان النتائج إذا بمدير مكتبى يدخل ويقدم لى مذكرة عاجلة فحواها أن رئيس الوزراء المرحوم فؤاد محيى الدين – وكان أميناً عاماً للحزب الوطنى فى نفس الوقت – قد اتصل وسأل عن مجموع عدد الحضور ونسبة من أعطوا منهم صوتهم لصالح الحزب الوطنى، وطلب أن تعلن النتيجة النهائية على هذا الأساس، كان من مؤدى ذلك أن تكون النتيجة النهائية هى ٩٩٪ .. لكن كانت النتيجة النهائية فى تلك الانتخابات هى ٥١٪»(٣).

---

(١) تقرير النقض فى الطعنين رقمى ٢٠٦، ٢٠٧ المتعلقين بانتخابات الإعادة لمجلس الشعب بدائرة باب شرق الإسكندرية.

(٢) مذكرة محكمة النقض بنتيجة التحقيق والرأى فى الطعنين رقمى ٨٥، ٨٧ لسنة ٦١ ق، الخاصة بانتخابات مجلس الشعب التى أجريت يومى ٢٩، ١٩٩٠/١١/٣٠ بالدائرة الثانية بقسم الدقى بمحافظة الجيزة.

(١) مذكرات اللواء حسن أبو باشا فى الأمن والسياسة – دار الهلال ١٩٩١، ص ٢١٢ – إشارة الدكتور داود الباز: حق المشاركة فى الحياة السياسية – ١٩٩٢ – ص ٦٥٦.

وفى خطاب هام وصريح ألقاه الرئيس محمد حسنى مبارك أمام اجتماع مشترك لمجلسى الشعب والشورى فى بداية إحدى الدورات البرلمانية بتاريخ ١٩٩٩/١١/١٤ اعترف الرئيس بعدم نزاهة الانتخابات السابقة وقال :

«أعد بأن تكون الانتخابات القادمة نظيفة ونزيهة تخضع فى كل مراحلها لاشراف كامل من القضاء الذى يعتز به كل مصرى وتوفر له الدولة كل ما هو جدير به من استقلال، لأننا نؤمن بأن استقلال السلطة القضائية هو من أهم ركائز الحكم فى مصر. وإذا كنا جميعاً حريصين على ضمان انتخابات حرة ونزيهة فإن على الأحزاب والأفراد أن يتجنبوا الممارسات غير الديموقراطية أو التى تسىء إلى العمل السياسى فى مصر أو تمس سمعة مؤسسة يجب أن نحرص تماماً على صورتها وعلى دورها» وأضاف الرئيس فى حديثه عن المعارضة «إننا لا نصادر حق المعارضة في تمثيل نيابى أكثر توازناً»، ولاشك فى أهمية توازن تمثيل المعارضة مع تمثيل الحكومة فى حسن تشغيل نظام الحكم وأداء سلطاته العامة.

الباب الثاني

السلطات العامة

السلطات العامة فى الدولة ثلاثة هى :

- السلطة التنفيذية.
- السلطة التشريعية.
- السلطة القضائية.

وسوف ندرس فيما يلى كل من هذه السلطات بشىء من التفصيل[1].

---

(١) أما سلطة الصحافة التى وردت بالدستور بعد تعديل إبريل عام ١٩٨٠ فلا تمت للسلطات العامة فى الدولة بصلة. فليست الصحافة إلا مجرد وسيلة لنشر الرأى والخبر، كما سيأتى البيان عند الحديث عن حرية الصحافة. ولا تمثل جزءاً من حكومة الدولة بالمعنى الواسع لكلمة «حكومة».

الفصل الأول

السلطة التنفيذية

نبدأ بدراسة السلطة التنفيذية نظراً لأهميتها المتزايدة فى كافة أنظمة الحكم فى العالم الحديث. إذ لم تعد الحكومات تابعة أو خاضعة لممثلى الشعب فى البرلمانات كما كان يعتقد فى الماضى. ولكنها أصبحت تمثل القيادة الحقيقية فى الدولة فى مختلف البلاد نتيجة لاعتبارات متعددة أهمها ما يلى :

١- تشكيل الحكومة من زعماء حزب الأغلبية فى برلمانات الديموقراطيات الغربية، أو قادة الحزب الواحد فى برلمانات البلاد الشيوعية وأغلب الدول المتخلفة.

٢- كثرة الأزمات الاقتصادية والسياسية والعسكرية والاجتماعية وما تقتضيه من وجوب السرعة والحزم فى البت فى الأمور.

٣- ازدياد الصبغة الفنية للمشاكل التى تأخذها الدولة الحديثة على عاتقها مما يستلزم تخصصاً يزداد مع مر الأيام دقة وعمقاً.

وتتكون السلطة التنفيذية فى دستور ١٩٧١ من طرفين هما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. وقد اتفق الدستور الحالى مع دستور ١٩٦٤ فى الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وهو من المبادئ الأساسية فى النظام البرلمانى. واختلف فى هذا الأمر مع دستورى ١٩٥٦ و ١٩٥٨ اللذين أخذا بمبدأ فردية السلطة التنفيذية وهو أحد عناصر نظام الحكم الرئاسى.

المبحث الأول

رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة الذى يرعى الحدود بين سلطاتها لضمان تأديتها لدورها فى العمل الوطنى[1]. وهو فى نفس الوقت الطرف الأول فى السلطة التنفيذية. ونتحدث فيما يلى عن:

(١) المادة ٧٣ من الدستور.

- اختيار الرئيس.
- مدة الرئاسة.
- اختصاصات الرئيس.

المطلب الأول

اختيـــار الرئيـــس

شروط المرشح للرئاسة :

قضت المادة ٧٥ من دستور ١٩٧١ بأنه يشترط فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية ثلاثة شروط تتعلق بالجنسية والأهلية والسن.

غير أن شرطاً رابعاً يفرض نفسه ويتعلق بالجنس. وشرطا خامساً لابد منه ويتصل بالدين. ونتحدث فيما يلى عن كل من هذه الشروط، كما نناقش فكرة الانتماء الحزبى.

١- الجنسيـــة :

يجب أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية مصرياً من أبوين مصريين أى أن يكون مصرياً بالميلاد لا بالتجنس. أما أبواه فيكفى أن يكونا مصريين ولو بالتجنس. وذلك لضمان الولاء لمصر.

٢- الأهليـــة :

يشترط فى المرشح للرئاسة أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية غير محجور عليه لجنون أو عته أو سفه. إذ ليس من المعقول أن يسمح لشخص برئاسة دولة وهو محروم من التصرف فى شئونه الخاصة.

كما يجب أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية أهلاً للثقة. فليس من المنطق أن يتولى رئاسة الدولة مواطن محروم من حق الانتخاب.

٣- الســـن :

يجب ألا يقل سن المرشح لرئاسة لجمهورية يوم الانتخاب عن أربعين سنة ميلادية وذلك لكى يكون المرشح قد وصل إلى درجة كافية من النضج

والحكمة. وسن الأربعين هى سن النبوه والاتزان(1). وتخفض بعض الدساتير سن الرئاسة إلى خمس وثلاثين سنة ومنها دستور الولايات المتحدة الأمريكية، ودستور عام ١٩٥٦ المصرى الذى أراد واضعوه أن يتناسب سن الرئاسة فيه مع حداثة سن رجال الثورة فى ذلك الوقت.

٤- الجنس:

لم يشترط نص المادة ٧٥ من الدستور أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية رجلاً مما قد يدعو إلى القول بجواز تولى النساء لهذا المنصب. غير أن نص المادة الثانية من الدستور يقضى بأن الإسلام دين الدولة ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع فيها. وترفض مبادئ الشريعة أن تعهد برئاسة الدولة لامرأة(2).

٥ -الدين:

لم يشترط نص المادة ٧٥ من الدستور كذلك فى المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون مسلماً. غير أن النص على أن الإسلام هو دين الدولة يتضمن شرطاً مؤكداً، هو أن يكون المرشح للرئاسة مسلماً. وذلك لأن الإسلام يستلزم فى رئيس الدولة الإسلامية أن يكون مسلماً.

٦- الانتماء الحزبي:

لم يشترط الدستور فى المرشح للرئاسة أى شرط يتعلق بانتمائه الحزبى. فيجوز أن يكون المرشح حزبياً، كما يجوز ألا يكون كذلك. وقد طالب البعض بأن يتخلى الرئيس عن رئاسة الحزب، وقال آخرون ببقائه أسوة بما هو متبع فى دول الديموقراطيات الغربية. ونرى أنه إما أن يتخلى رئيس الدولة عن رئاسة الحزب الحاكم، وإما أن يفسح الطريق أمام أحزاب المعارضة لتكون

---

(1) كان دستور ١٩٥٦ يشترط فضلاً عن ذلك عدم انتماء المرشح للرئاسة للأسرة التى كانت تتولى ملك مصر. وذلك خشية عودة الملكية بطريقة ملتوية، فى وقت لم يكن قد مضى على انهاء الملكية غير بضع سنين.

(2) قال الله سبحانه وتعالى: «حتى إذا بلغ أشده، وبلغ أربعين سنة قال رب أوزعنى أن أشكر نعمتك التى أنعمت علي وعلى والدي وأن أعمل صالحاً ترضاه، وأصلح لى فى ذريتي إني تبت إليك وانى من المسلمين، الاية رقم ١٥ من سورة الأحقاف.

منافسة حقيقية للحزب الحاكم كما يحدث فى الدول الديموقراطية. وذلك حتى ينشأ نوع من التوازن الضرورى بين الأحزاب، ولكى لا يعود الأمر مرة أخرى إلى نظام الحزب الواحد من الناحية الواقعية، بصرف النظر عن الامكانية القانونية.

ثانياً: إجـراءات الاختيـار:

ألغيت الملكية فى مصر وأعلنت الجمهورية فى ١٨ يونيه عام ١٩٥٣، وتم تعيين اللواء محمد نجيب كأول رئيس للجمهورية بقرار من مجلس قيادة الثورة. غير أنه أقيل من منصبه رسمياً فى ١٤ نوفمبر عام ١٩٥٤، وذلك بعد القبض عليه وهو فى مكتبه برئاسة الجمهورية وترحيله تحت الحراسة المشددة إلى معتقله فى المرج. وحل محله الرئيس جمال عبد الناصر - بالتعيين أيضاً - إلى أن صدر دستور عام ١٩٥٦ الذى أقام نظام الاستفتاء الرئاسى أو الاسترأسى بغير منافسة، وتبعه فى ذلك دستور عام ١٩٦٤ ودستور عام ١٩٧١. وفى عام ٢٠٠٥ تم تعديل المادة ٧٦ من الدستور ليتم اختيار رئيس الجمهورية فى مصر لأول مرة عن طريق الانتخاب. ونتحدث فيايلى بشئ من التفصيل عن مرحلتى استفتاء الرئاسى والانتخاب.

ثانياً: إجراءات الأختيار:

نصت المادة ٧٦ من الدستور - قبل تعديلها - على أن «يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه. ويتم الترشيح فى مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل، ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه. فإذا لم يحصل على الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول. ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه[1].

---

(١) وجدير بالذكر أن الدستور اليمنى قد جاء أكثر ديموقراطية من الدستور المصرى، حيث نصت المادة ١٠٧ منه على أن «يكون مجلس النواب ملزماً بأن يزكى لمنصب رئيس الجمهورية شخصين على الأقل تمهيداً لعرض المرشحين على الشعب فى انتخابات تنافسية».

ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء فإن لم يحصل المشرح على هذه الأغلبية يرشح المجلس غيره. ويتبع فى شأن ترشيحه وإنتخابه الاجراءات ذاتها.

ويتضح من نص هذه المادة - الذى يكاد يتفق حرفياً مع نص المادة ١٢ من دستور ١٩٦٤ - أن إجراءات الاختيار تتمثل فى مرحلتين احداهما تلى الأخرى فى الأسبقية الزمنية، وهما ترشيح البرلمان واستفتاء الشعب.

١- ترشيح البرلمان :

يقترح ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ترشيح مواطن أو أكثر ممن تتوافر فيهم الشروط السابق ذكرها لرئاسة الجمهورية. ثم يجرى الاقتراع، فإذا لم يفز أحد المرشحين بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ التصويت الأول، وفى هذه المرة يكفى حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين منهم والغائبين.

٢- استفتاء الشعب :

يعرض المرشح الذى اختاره مجلس الشعب بالكيفية السابق بيانها على المواطنين لاستفتائهم فيه. فإذا حصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء اعتبر رئيساً للجمهورية، وإلا رشح المجلس مرشحاً آخر وتتبع فى شأن ترشيحه وانتخابه نفس الاجراءات(١).

وقد أنتقدنا نظام الاستفتاء على رئاسة الجمهورية وقلنا أنه نظام تنقصه الديموقراطية إذ أن الأمر فيه من حيث الواقع ليس الا مفاضلة بين الدولة المنظمة فى حالة الموافقة، والفوضى فى حالة الرفض. والذى يحدث عادة هو أن تأتى نتيجة الاستفتاء إيجابية بنسبة تتجاوز التسعين بالمائة أو تقترب

---

(١) قبل أن يباشر رئيس الجمهورية مهام منصبة أوجب الدستور عليه أن يؤدى اليمين التالية أمام مجلس الشعب:

«أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهورى وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة. وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه».

من الاجتماع رغم استحالة تحقق ذلك حقيقة، لأن الناس قد خلقوا مختلفين ولا يزالون كذلك. بل ولم يحدث عملاً أن فشل أحد الرؤساء فى استفتاء شعبى. والاستفتاء لا يسمح بحرية حقيقية في الاختيار وترك النتيجة من حيث الواقع للظروف التى قد تأتى على رأس الدولة بدكتاتور ظالم، كما قد تأتى بديموقراطى عادل، وهذا هو الاحتمال الأقل لأن الصالحين قلة بين الناس[1]. كل هذا بخلاف الحال فى اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب الحر حيث يحل التنظيم السليم محل الصدفة الحائرة فى اختيار قائد الجماعة الذى يتوقف على مسلكه مستقبلها. لذلك قلنا إن اختيار رئيس الجمهورية يجب أن يقوم على أساس الانتخاب الحر من بين مرشحين متنافسين لكل منهم برنامج سياسى معلن ينتخب على أساسه.

وأكدنا فضلاً عن ذلك أن نص المادة ٧٦ من الدستور معيب الصياغة لأن الأمر فى الحقيقة لا يتعلق باستفتاء شعبى. إلا إذا أريد بالاستفتاء - على خلاف المعنى الفقهى للكلمة - مجرد طلب الإجابة بنعم أو لا، أى الموافقة أو عدم الموافقة، إما عى موضوع معين أو شخص محدد معروض للتصويت عليه.

أما المعنى الفقهى أو الاصطلاحى للاستفتاء فهو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض. ويطلق عليه بالفرنسية Référendum . غير أن الدستور المصرى يستخدم كلمة استفتاء استخداماً واسعاً يطابق معناها اللغوى بحيث تشمل أيضاً عرض شخص على الشعب للموافقة أو عدم الموافقة على اختياره رئيساً للدولة. وهو ما يطلق عليه بالفرنسية Plébiscite. ويرى بعض الفقهاء أن الأمر فى هذه الحالة الأخيرة يتعلق بانتخاب وليس باستفتاء[2]، رغم أنه ليس انتخاباً عادياً، وانما هو - إذا جاز القول - انتخاب من نوع خاص بل شاذ يمكن أن يطلق عليه انتخاب المرشح الواحد. والحقيقة أن عرض شخص واحد على الشعب للموافقة عليه كرئيس للدولة لا

---

(١) يقول الله تبارك وتعالى على لسان نبيه داود عليه السلام: «... وإن كثيراً من الخلطاء ليبغى بعضهم على بعض، إلا الذين آمنوا وعملوا الصالحات، وقليل ما هم ...». الآية ٧٤ من سورة ص.

(٢) الدكتور عبد الحميد متولى: المرجع السابق ٢٦١.

يعد انتخاباً، لأن الانتخاب فى جوهره يفترض اختيار بعض من كل، أى اختيار فرد أو أفراد من جماعة. والأمر فى الحالة التى نحن بصددها ليس كذلك لانتفاء عنصر الاختيار بين الأشخاص ووحدانية المعروض على الموافقة الشعبية.

فإذا لم يكن ما يسمى بالاستفتاء على شخص رئيس الجمهورية استفتاء حقيقياً لتعلق الاستفتاء بموضوع وليس بشخص، ولم يكن كذلك انتخاباً لانتفاء فكرة الاختيار بين الأمثال فيه، فماذا عساه أن يكون وما التسمية التى يمكن أن نطلقها عليه باللغة العربية لتقابل كلمة Plébiscite الفرنسية؟.

الحقيقة أنه لا توجد فى اللغة العربية كلمة معروفة تفيد هذا المعنى وهو «أخذ موافقة الشعب على المرشح الأوحد لرئاسة الدولة». ولم نقل أخذ رأى الشعب لنكون أكثر واقعية واتفاقاً مع الحقيقة، إذ أن نتيجة الاستفتاء على شخص الرئيس عادة ما تكون معروفة قبل اجرائه. ولم يحدث فى التاريخ على حد علمنا أن رفض الشعب فى أى بلد من البلاد المتخلفة الموافقة على المرشح الوحيد المعروض عليه، وهو عادة رجل السلطة فى الدولة وقت اجراء الاستفتاء[1].

غير أن لغتنا العربية ثرية بكلماتها وأصولها، ويمكن بشىء من التفكير اشتقاق الكلمة المناسبة من أصلها لتفيد المعنى المطلوب، بدلاً من تعريب نفس اللفظ الأجنبى وكتابته بالحروف العربية. والمعنى الحقيقى لهذه الكلمة بإيجاز هو «طلب الرئاسة» وطلب الرئاسة يمكن أن يعبر عنه بكلمة واحدة، صحيحة من حيث التركيب والاشتقاق، رغم عدم استخدامها من قبل، وهى كلمة «الاسترآس»[2].

وقد يرى البعض ترجمة كلمة Pléliscite أو الاستفتاء على شخص رئيس

---

(١) والوضع يختلف فى الدول الديموقراطية المتقدمة. فقد حدث فى فرنسا فى ٢٧ أبريل عام ١٩٦٤ أن أجرى الرئيس شارل ديجول استفتاء شعبياً طلب فيه الموافقة على تعديل بعض مواد الدستور، وربط بقاءه فى السلطة على موافقة الشعب على ما يريد. ولكن الشعب رفض الاستجابة إلى طلبه ولم يوافق فى الاستفتاء فاستقلال الرئيس.

(٢) راجع للمؤلف: الاستفتاء الشعبى والشريعة الإسلامية - ١٩٨٣ - ص ٧٩ وما بعدها.

الدولة بكلمة البيعة المعروفة فى الشريعة الاسلامية والتى وردت فى قول الله تعالى «لقد رضى الله عن المؤمنين إذ يبايعونك تحت الشجرة»[1]. والواقع أن كلمة البيعة كما عرفت فى عهد الخلفاء الراشدين أنما تفيد معنى آخر أسمى وأعمق. وهو معاهدة المسلمين للمرشح الذى وقع عليه الاختيار للخلافة على السمع والطاعة، وبعبارة أدق يراد بها ذلك العقد الذى يبرم بين أهل الحل والعقد وبين المرشح للخلافة فى ظل توافر ظروف وشروط معينة. والمرشح للخلافة فى نظام البيعة الاسلامى لا يفرض نفسه على أصحاب الرأى للموافقة على اختياره. وإنما إذا اجتمع أهل العقد والحل «تصفحوا أحوال أهل الإمامة الموجودة فيهم شروطها، فقدموا للبيعة منهم أكثرهم فضلاً وأكملهم شروطاً، ومن يسرع الناس إلى طاعته، ولا يتوقفون عن بيعته. فإذا تعين لهم من بين الجماعة من أداهم الاجتهاد إلى اختياره، عرضوها عليه، فإن أجاب إليها بايعوه عليها وانعقدت له الإمامة ببيعتهم، فلزم كافة الأمة الدخول فى بيعته والانقياد لطاعته. وإن امتنع عن الإمامة ولم يجب إليها لم يجبر عليها لأنها عقد مراضا واختيار لايدخله إكراه ولا اجبار، وعدل عنه إلى من سواه من مستحقيها[2].

مرحلة الانتخاب:

بدأ الحديث عن الديموقراطية والحث عليها يتزايد داخلياً وخارجياً، خاصة بعد تزايد حوادث الارهاب منذ بداية القرن الحادى والعشرين، وبدأ أولو الأمر فى الدول المتخلفة عن ركب الديموقراطية يشعرون بضغوط شديدة تدفع إلى الاستجابة ولو جزئياً لنداء العقل حتى لا يتعرضوا لما قد لا يحمد عقباه. وقد حدث فى أفغانستان أن أطاحت قوات الغزو الأمريكية بحكومة طالبان، كما أسقطت مع حلفائها حكومة الدكتاتور صدام حسين وألحقت بالعراق من الخسائر ما قد يفوق ما حدث له أيام غزو التتار.

---

(١) الآية رقم ١٨ من سورة الفتح.

(٢) راجع: الماوردى: الأحكام السلطانية، ص ٨٧.

ونعتقد أن بيعة أهل الحل والعقد أو البيعة الخاصة ليست ملزمة لعامة الناس، وأن الأمر فيها يتعلق بمجرد مشروع عقد، فإن وافق الشعب على المرشح موافقة صادقة تمت البيعة العامة وانعقد العقد، وإن لم يوافق الناس وجب على أهل الحل والعقد اختيار مرشح آخر، غير أن حسن اختيار أهل العقد للمرشح عادة ما يؤدى إلى موافقة الناس.

وقد تمثلت الضغوط الخارجية فى نظرية الربط بين الدكتاتورية والإرهاب، والقول بأن الإرهاب إنما يتولد أساساً فى البيئة الدكتاتورية بما تنطوى عليه من كبت وقسوة وشعور بالظلم والامتهان، وتمتد آثاره المدمرة عبر الحدود لتصل إلى الدول الديموقراطية، كما حدث عند تدمير رموز التفوق الأمريكى فى أحداث الحادى عشر من سبتمبر عام ٢٠٠١، وكما حدث فى تفجيرات قطار أسبانيا عام ٢٠٠٣، ومترو لندن عام ٢٠٠٥. لذلك قررت دول الديموقراطيات الغربية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية العمل على فرض الديموقراطية على حكومات الدول العربية والإسلامية كوسيلة لمكافحة الأعمال الإرهابية، كما رأت محاربة الاتجاهات الدينية فى الدول العربية على أساس أن تنظيم القاعدة الذى ينسب إليه الكثير من الأعمال الإرهابية يرفع الراية الإسلامية.

أما الضغوط الداخلية فقد تجسدت فى صحوة ديموقراطية قادتها الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والجماعات الدينية، وحركة كفاية التى تشكلت من مختلف الاتجاهات القومية، وقامت بمظاهرات شعبية للمطالبة بالتغييرات السياسية، وبتحديد عدد مرات الرئاسة وعدم توريث الحكم من الآباء إلى الأبناء[1].

---

(١) فى حديث أدلى به الرئيس محمد حسنى مبارك لإذاعة القاهرة فى أول يناير عام ٢٠٠٤ قال «إن كلمة توريث الحكم هى كلمة ألفوها وصدقوها. ونحن نظامنا جمهورى، لا توريث فيه للحكم. وإذا كان ذلك قد حدث فى بلد جمهورى – يقصد سوريا – فإنه لن يحدث عندنا لأننا نختلف كثيراً. وهذا الكلام قيل لأن ابنى دخل الحزب الوطنى ليساعدنى فى تطويره بروح الشباب. ولم أوافق على ذلك إلا بعد إلحاح لمدة شهور» ...

وقد جاء هذا الحديث بمناسبة القرار الذى كان قد أصدره بالإفراج عن المواطن الذى ضبط وهو يعلق لافتة ضد توريث الحكم فى مصر.

وكان الرئيس السورى حافظ الأسد – قبل وفاته فى منتصف عام ٢٠٠٠ – قد أعد العدة ورتب الأمور لاستخلاف ولده بشار فى الرئاسة رغم حداثة سنه. وبعد الوفاة مباشرة – وخلال ساعات قلائل – اجتمع البرلمان وتم تعديل الدستور بتخفيض الحد الأدنى لسن المرشح لرئاسة الجمهورية ليتوافق مع سن نجل الرئيس. وتمت إجراءات انتقال السلطة بهدوء، تماماً كما يحدث فى الأنظمة الملكية حين تنتقل السلطة من الملك إلى ولى العهد الأمير.

وقد تقدم الرئيس محمد حسنى مبارك باقتراح لتعديل المادة ٧٦ من الدستور بما يسمح باختيار رئيس الجمهورية فى مصر بالانتخاب بدلاً من الاستفتاء الشخصى أو الاسترآس. ودارت مناقشات موسعة فى مجلسى الشعب والشورى، دعى إليها أساتذة القانون الدستورى وأهل الرأى والفكر من المهتمين بأنظمة الحكم والمؤسسات السياسية. وقيل فيها كل ما يمكن أن يقال من آراء وملاحظات بحرية كاملة، وعبر الكثيرون عن أفضل السبل التى ينبغى تضمينها التعديل المطلوب، حتى تتاح الفرصة الحقيقية أمام كل من يريد أن يرشح نفسه للرئاسة، مع وضع بعض الضوابط لضمان جدية الترشيح. غير أن المسئولين ضربوا عرض الحائط بكل الأفكار الجيدة والآراء السديدة التى تم طرحها بهدف إقامة نظام دستورى سوى لانتخاب رئيس الجمهورية بطريقة حرة وديموقراطية، وتم صياغة مشروع التعديل بطريقة لا تكاد تسمح لغير مرشح الحزب الوطنى بالترشيح للرئاسة، اللهم إلا بصفة استثنائية فى أول انتخابات تجرى بعد إقرار التعديل، حيث يجوز لكل حزب سياسى أن يرشح أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥ وفقاً لنظامه الأساسى.

أما فى المرات التالية بعد انتخابات عام ٢٠٠٥، فقد وضعت المادة شروطاً تعجيزية لايمكن توافرها في غير مرشح الحزب الوطنى. وتتمثل هذه الشروط فى عقبات كئود تعترض طريق كل من تسول له نفسه بأن يرشح نفسه للرئاسة. حيث نصت المادة ٧٦ – بعد تعديلها – على أنه «يلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات. على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبى محلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل ... وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح ....» ولا شك أن أى مرشح من خارج الحزب الوطنى لن يتمكن من الحصول على هذا العدد الكبير من المؤيدين من النواب الذين ينتمى أكثر من ٩٠٪ منهم – وقت تعديل المادة ٧٦ – للحزب الوطنى.

أما بالنسبة للأحزاب السياسية الهزيلة القائمة إلى جانب الحزب الوطنى لمجرد الحفاظ على الشكل الديموقراطى والتعددية الحزبية، فقد عمل نظام الحكم بكل السبل على إضعافها وتهميشها فلم تتمكن من الحصول من المقاعد البرلمانية إلا على أعداد لا تكاد تذكر بالنسبة لبعضها، بينما حرم البعض الآخر من أى تمثيل نيابى.

وقد أجازت الفقرة الثانية من المادة ٧٦ بعد تعديلها «للأحزاب السياسية التى مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، واستمرت طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها فى آخر انتخابات على نسبة ٥٪ على الأقل من مقاعد المنتخبين فى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقاً لنظامها الأساسى مَتى مضى على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل». ويعتبر شرط الحصول على ٥٪ من مقاعد المجلسين فى الانتخابات الأخيرة شرطاً تعجيزياً يصعب أن يتحقق فى ظل الظروف السياسية السائدة منذ السماح بعودة الأحزاب بعد حظرها لعشرات السنين. ويبدو أن الأحزاب السياسية فى مصر – باستثناء الحزب الحاكم – لا يراد لها إلا أن تكون مجرد مظهر من مظاهر الديموقراطية الصورية لا يمكنها بحال من الأحوال أن تصل إلى الحكم أو أن تطمع فيه.

ويكفى للتدليل على ذلك أن نعلم أنه فى الانتخابات البرلمانية التى أعقبت التعديل الدستورى عام ٢٠٠٥ لم يحصل أكثر أحزاب المعارضة شعبية على أكثر من ستة مقاعد برلمانية فاز بها حزب الوفد بمشقة بالغة بعد خوض معركة انتخابية صعبة، سادتها أعمال العنف والبلطجة المنظمة وأحاطت بها الأقاويل والشبهات.

وتطبيقاً للتعديل الدستورى للمادة ٧٦ من الدستور صدر القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية وتم عرضه على المحكمة الدستورية العليا قبل إصداره فوافقت عليه بعد تعديله [١]. وذلك فى نهج

(١) قررت المحكمة عدم دستورية المواد ٥ و٢٢ و٤٧ و ٥٤ و ٥٥ من مشروع القانون. كما قررت وجود شبهة عدم الدستورية بالنسبة للمادتين ١٣ و ١٨ من المشروع. وقام مجلس الشعب بإجراء التعديلات المطلوبة ووافقت عليها المحكمة.

جديد يخالف الدور الدستورى المعروف للمحكمة والذى يتمثل فى رقابة المحكمة لدستورية القانون بعد إصداره وبمناسبة تطبيقه. وقد قضى التعديل بأن «يعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور. وتصدر المحكمة قرارها فى هذا الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها. فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار. وفى جيمع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة، وينشر فى الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره».

وقد أراد المشرع الدستورى بذلك حسم أمر قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية وغلق الباب أمام أى طعن بعدم دستوريته بعد صدوره. غير أن هذا الاتجاه يتنافر مع الدور القضائى للمحكمة الدستورية العليا والمتمثل فى رقابة دستورية القانون بعد إصداره، ومن شأنه أن يجعل نصوص الدستور غير متجانسة أو متوافقة مع بعضها. وذلك بجمعها بين نوعى الرقابة القضائية والسياسية أو الرقابة اللاحقة والرقابة السابقة على إصدار القانون فى حالات معينة. مع ملاحظة أن الرقابة السابقة لا تدخل أصلاً فى اختصاص المحاكم، وإنما يمكن أن تختص بها هيئات أخرى ذات طابع سياسى كالمجلس الدستورى الفرنسى الذى أقامه دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨.

لجنة الانتخابات الرئاسية:

نصت المادة ٧٦ المعدلة على إقامة لجنة مستقلة للإشراف على الانتخابات الرئاسية هى «لجنة الانتخابات الرئاسية»[(١)].

تشكيل اللجنة:

تشكل لجنة الانتخابات الرئاسية على النحو التالى:

---

(١) ولهذه اللجنة شخصية اعتبارية عامة ومقرها الرئيسى مدينة القاهرة. انظر المادة السادسة من القانون.

رئيس المحكمة الدستورية العليا .... رئيساً

رئيس محكمة استئناف القاهرة
أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا
أقدم نواب رئيس محكمة النقض — أعضاء
أقدم نواب رئيس مجلس الدولة
خمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد

يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى. وذلك بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين. وذلك لمدة خمس سنوات. ويختار كل من المجلسين عدداً مساوياً من الأعضاء الاحتياطيين[1].

إختصاص اللجنة:

تختص لجنة الإنتخابات الرئاسية بالأمور الآتية:

١ – إعلان فتح باب الترشيح لرئاسة الجمهورية.

٢ – وضع الإجراءات اللازمة للتقدم للترشيح لرئاسة الجمهورية والإشراف على تنفيذها.

٣ – تلقى طلبات الترشيح وفحصها والتحقق من توافر الشروط فى المتقدمين للترشيح.

٤ – إعداد القائمة النهائية للمرشحين وإعلانها.

٥ – إعلان ميعاد وإجراءات التنازل عن الترشيح.

٦ – تحديد تاريخ بدء الحملة الانتخابية ونهايتها.

---

(١) المادة الخامسة من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بشأن تنظيم الانتخابات الرئاسية. وفى حالة وجود مانع لدى رئيس اللجنة يحل محله من يليه فى تشكيلها. وفى هذه الحالة يضم لعضوية اللجنة خلال فترة قيام المانع أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية التالى لعضو اللجنة من ذات المحكمة. ولأعضاء اللجنة من الشخصيات العامة حصانة تشبه الحصانة البرلمانية، فلا يجوز فى غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أى إجراءات جنائية ضدهم أثناء مباشرة اللجنة لأعمالها إلا بإذن سابق من اللجنة.

٧ - التحقق من تطبيق القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية المنصوص عليها في القانون، ومن تطبيق المساواة بين المرشحين في استخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة للدولة لأغراض الدعاية الانتخابية، واتخاذ ما تراه من تدابير عند مخالفتها.

٨ - الإشراف العام على إجراءات الاقتراع - الذي يجب أن يتم في يوم واحد - وعلى فرز بطاقات التصويت. وتشكل اللجنة اللجان التي تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز، على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية. وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التي تحددها اللجنة.

٩ - البت في جميع المسائل التي تعرض عليها من اللجان العامة لانتخاب رئيس الجمهورية[١].

١٠- تلقي النتائج المجمعة للانتخابات، وتحديد نتيجة الانتخاب وإعلانها.

١١- الفصل في كافة التظلمات والطعون المتعلقة بالانتخاب.

١٢- الفصل في جميع المسائل المتعلقة باختصاص اللجنة بما في ذلك تنازع الاختصاص.

١٣- وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصاتها.

ويعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة. فإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب - بعد سبعة أيام على الأقل - بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات. فإذا تساوى مع ثانيهما - وهو الأقل أصواتاً - - غيره في عدد الأصوات الصحيحة اشترك في انتخابات الإعادة. وفي هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.

ويتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشح واحد أو لم يبق من المرشحين غير مرشح واحد، سواء بسبب تنازل باقي

(١) المادة الثامنة من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥.

المرشحين أو لعدم ترشيح أحد بدلاً ممن خلا مكانه. وفي هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة وينظم القانون ما يتبع في حالة عدم حصول المرشح على هذه الأغلبية.

وقرارات لجنة الانتخابات الرئاسية نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأي طريق من طرق الطعن، أمام أي جهة. كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ.

وتلتزم جميع أجهزة الدولة – في حدود اختصاصها – بمعاونة اللجنة في القيام بأعمالها. ولها في سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والمعلومات التي ترى لزومها من ذوي الشأن أو من أي جهة رسمية. ولها تكليف من تراه من الجهات الرسمية بإجراء أي تحقيق أو دراسة لازمة للبت فيما هو معروض عليها[1].

الانتخابات الرئاسية الأولى:

في السابع من شهر سبتمبر عام ٢٠٠٥ أجريت أول انتخابات رئاسية في مصر، وأشرف عليها القضاء، وتنافس فيها عشرة مرشحين يمثلون نفس العدد من الأحزاب السياسية. وكانت نسبة المشاركة في الانتخابات الرئاسية على أهميتها ضعيفة لا تكاد تجاوز ٢٣٪ من عدد الناخبين المقيدين بجداول الانتخاب[2]، مما يفضح ما كان يذاع من أكاذيب حول حضور أكثر من ٩٠٪ من الناخبين في الاستفتاءات الرئاسية الغابرة.

وقد استبعدت لجنة الانتخابات الرئاسية المستقلين الذين تقدموا بطلبات الترشيح للرئاسة وعددهم تسعة لعدم وجود تزكية لكل منهم من ٢٥٠ من أعضاء المجالس النيابية المنتخبة. كما استبعدت ٢١ مرشحاً حزبياً ينتمون إلى سبعة أحزاب، إما بسبب تجميد الحزب بقرار من لجنة الأحزاب مثل

---

(١) المادتان الثامنة والتاسعة من القانون.

(٢) وقد أعد القضاة المشرفون على الانتخابات محاضر لعدد ٢٤٢٤٨٥٢١ ناخباً لم يدلوا بأصواتهم في الانتخابات الرئاسية لإحالتها إلى المحاكم لتحكم على كل من تغيب بدون عذر مقبول بغرامة مقدارها مائة جنيه، غير أن السلطة السياسية – على ما يبدو – قد رأت غير ذلك.

حزب العمل، أو بسبب وجود نزاع على رئاستها مثل حزب الأحرار ومصر الفتاة، وحزب العدالة الاجتماعية، وحزب الشعب الديموقراطى، أو بسبب حداثة النشأة فلم يمض على تأسيسها خمس سنوات مثل حزب السلام الديموقراطى.

وقاطع حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى والحزب العربى الديموقراطى الناصرى الترشيح والتصويت لانتخابات رئاسة الجمهورية بزعم أن المادة ٧٦ من الدستور بعد تعديلها وقانون انتخابات رئاسة الجمهورية قد حولا الأمر إلى مجرد استفتاء على شخص واحد هو رئيس الجمهورية الحالى، وأنه لا توجد ضمانات حقيقية لانتخابات حرة.

وقد جاءت نتائج الانتخابات على النحو التالى:

١ - حسنى مبارك (الحزب الوطنى) حصل على ٦٣١٦٧٨٤ صوتاً بنسبة ٨٨,٥٧١٪.

٢ - د. أيمن نور (حزب الغد) حصل على ٥٤٠٤٠٥ صوتاً بنسبة ٧,٦٪.

٣ - د. نعمان جمعة (حزب الوفد) حصل على ٢٠٨٨٩١ صوتاً بنسبة ٢,٩٪.

٤ - د. أسامة شلتوت (حزب التكافل) حصل على ٢٩٨٥٤ صوتاً بنسبة ٠,٤١٩٪.

٥ - وحيد الأقصرى[1] (حزب مصر العربى) حصل على ١١٨٨١ صوتاً بنسبة ٠,١٦٧٪.

---

(١) وكانت محكمة القضاء الإدارى قد قضت باستبعاده من الترشيح وألزمته برد مبلغ الدعم المقدم من الدولة ومقداره نصف مليون جنيه، لأنها سبق أن حكمت بعدم الاعتداد به كرئيس لحزب مصر العربى الاشتراكى لوجود نزاع على رئاسة الحزب. وقد خالفت لجنة الأحزاب السياسية الحكم عندما منحته شهادة برئاسة الحزب وترتب على ذلك السماح له بالترشيح. وانتهت المحكمة إلى إلغاء قرار لجنة الأحزاب بالاعتداد به رئيساً للحزب، وما ترتب على ذلك من ترشيحه وحصوله على الدعم. غير أن لجنة الانتخابات الرئاسية قررت عدم الاعتداد بهذا الحكم وأكدت استمراره كمرشح لرئاسة الجمهورية. وفى السادس من سبتمبر عام ٢٠٠٥ حسمت المحكمة الإدارية العليا الجدل، وقضت بعدم اختصاص محاكم القضاء الإدارى ولائياً بنظر الطعون فى قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية وألغت حكم محكمة القضاء الإدارى.

٦ - إبراهيم ترك (الحزب الاتحادى) حصل على ٥٨٣١ صوتاً بنسبة ٠,٠٨٢٪.

٧ - ممدوح قناوى (الحزب الدستورى) حصل على ٥٤٨١ صوتاً بنسبة ٠,٠٧٧٪.

٨ - أحمد الصباحى[1] (حزب الأمة) حصل على ٤٣٩٣ صوتاً بنسبة ٠,٠٦١٧٪.

٩ - د. فوزى غزال (حزب مصر ٢٠٠٠) حصل على ٤٢٢٢ صوتاً بنسبة ٠,٠٥٩٪.

١٠- د. رفعت العجرودى (حزب الوفاق) حصل على ٤١٠٦ صوتاً بنسبة ٠,٠٥٧٧٪.

وبذلك فاز الرئيس مبارك بنسبة ٨٩٪ من أصوات الناخبين تقريباً. وهذه النسبة كبيرة جداً ولم تحدث من قبل فى أى بلد ديموقراطى. وقد كان الرئيس الفرنسى شارل ديجول ينجح فى الانتخابات فى الدور الثانى بنسبة لا تكاد تصل إلى ٥٥٪ من الأصوات وذلك رغم مكانته العالمية المرموقة وزعامته القومية الأكيدة وما حققه لبلده وللحلفاء فى الحرب العالمية الثانية من إنجازات. ولعل هذه النسبة المرتفعة جداً للفوز هى التى دفعت وزيرة الخارجية الأمريكية كوندا ليزا رايس إلى القول بأن الانتخابات الرئاسية مزورة. وذلك فى خطاب ألقته بجامعة برنستون، عبر شبكة تليفزيونية مغلقة، فى منتصف أكتوبر عام ٢٠٠٥.

وقد شككت المعارضة المصرية فى نزاهة الانتخابات الرئاسية، وزعمت ما يلى:

١ - أن بعض اللجان خلت من رجال القضاء.

٢ - أن السيارات الحكومية كانت تنقل الناخبين من الموظفين والعاملين بالشركات العامة للإدلاء بأصواتهم لصالح مرشح الحزب الوطنى.

---

(١) من التصريحات الطريفة التى أدلى بها المرشح أحمد الصباحى أنه رغم تأييد عدد كبير من الناخبين له، فإنه يصر على أن يعطى صوته للرئيس مبارك، لأنه «ابن النظام». وهذا يدل على صورية الترشيح وعدم جدية المنافسة.

٣ – أن الحبر الفسفورى المستعمل كان سهل الإزالة، مما سمح بالتصويت أكثر من مرة.

٤ – أنه تم التلاعب فى البطاقات الانتخابية وتسليم بطاقات جديدة غير موقع عليها لتكرار عملية التصويت بغير حق.

٥ – أن التصويت كان علنياً فى بعض اللجان.

٦ – أن جداول الانتخاب غير دقيقة فيها أسماء متوفين لم تستبعد وأسماء ساقطة ولا تشمل أسماء من لهم حق التصويت ولم يدونوا أسماءهم، وذلك لأن القيد التلقائى فى الجداول لا يتم إلا بالنسبة لمواليد ما بعد عام ١٩٨٢، ويتم بموقع الميلاد وليس بمحل الإقامة. كما أن تعديل جداول الانتخاب بالحذف أو الإضافة لا يجوز إلا خلال شهور نوفمبر وديسمبر ويناير من كل عام فقط، ولا يعلم كثير من الناس بذلك.

وقال بعض رجال المعارضة أن هذه النسبة المرتفعة جداً للفوز فى الانتخابات الرئاسية لا تختلف عن نسبة النجاح فى الاستفتاءات الرئاسية أو الاسترآسات التى خلت من المنافسين، ويمكن أن تعزى إلى نجاح الحكومة – منذ قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ – فى قهر المعارضة وعدم السماح بظهور القيادات الرشيدة أو الزعماء الجدد الذين يمكن أن يلتف حولهم الناخبون. كما أن هذه النسبة لا تصل إلى ٢٠٪ من عدد الناخبين المقيدين بجداول الانتخاب[1].

ونرى أنه ينبغى إعادة تعديل المادة ٧٦ من الدستور بما يتفق والهدف المعلن من التعديل، وبما يتوافق وأحكام الدستور الأخرى. وذلك بهدف:

١ – السماح بتواجد مرشحين آخرين ينافسون مرشح الحزب الوطنى، ويقدمون خياراً آخر للناخبين، بعد أن أغلقت المادة المعدلة أمامهم سبل

---

(١) وجدير بالذكر أنه يشترط فى انتخابات النقابات المهنية حضور أغلبية من لهم حق التصويت، كما يشترط حصول الفائز على أكثر من نصف أصحاب حق التصويت (انظر القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣. ويتخذ قانون الجمعيات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ موقفاً مماثلاً).

الترشيح بما وضعت من شروط بالغة الصعوبة إن لم تكن مستحيلة التحقق.

٢ - تعديل تشكيل وطريقة تعيين لجنة الانتخابات الرئاسية لتكون لجنة قضائية مستقلة تتولى العملية الانتخابية بأكملها، ابتداء من إصلاح الجداول الانتخابية، وانتهاء بإعلان النتائج النهائية.

٣ - إلغاء الفقرة الخاصة بتحصين قرارات اللجنة من الطعن فيها أمام القضاء، توافقاً مع نص المادة ٦٨ من الدستور التى حظرت «تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء». وذلك إذا أصر المشرع على عدم استبدال لجنة قضائية بتلك اللجنة التابعة للسلطة التنفيذية.

وذلك مع ملاحظة أن تعديل هذه المادة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتعديل عدد من المواد الأخرى أهمها المادة ٧٧ التى جعلت مدة الرئاسة ست سنوات، وأجازت إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى، دون وضع حد أقصى لها كمدتين كما هو الشأن فى الدول الديموقراطية.

المطلب الثاني

مدة الرئاسة

كانت المادة ٧٧ من الدستور تنص على أن «مدة الرياسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة». وفى عام ١٩٨٠ عدلت هذه المادة فى شقها الأخير، فاستبدلت بعبارة «لمدة تالية ومتصلة» عبارة «لمدد أخرى».

وهذا النص - من قبل ومن بعد التعديل - ردئ الصياغة يخلط بين المصطلحات ذات المعانى المتباينة. فهو يتحدث عن استفتاء (شخصى)، ثم عن إعادة انتخاب، فيقول «... من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز إعادة انتخاب ...». ولا يوجد انتخاب. وثم فارق كبير بين الاستفتاء (الشخصى) أو الاستراس المذكور، وبين الانتخاب الذى يتعدد فيه المرشحون. وكان المنطق يقتضى أن يكون النص «ويجوز إعادة الاستفتاء لمدد أخرى».

مرات إعادة الانتخاب :

لم تتغير مدة الرياسة طبقاً للنص وهى ست سنوات. أما بالنسبة لجواز إعادة الانتخاب فقد كان النص يتسم بشئ من الغموض، فسرنا المقصود منه بأنه لا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لمدة واحدة متصلة. بمعنى أنه لا يجوز لرئيس أن يستمر فى رياسته أكثر من اثنى عشر عاماً متتالية. فإذا انتهت المدة الأولى ولم تتم إعادة انتخابه فلا يجوز أن ينتخب بعد ذلك للرياسة. لأن المدة الثانية كان يشترط فيها أن تكون متصلة. والتعبير الوارد بنص المادة كان يجب أن يعدل إلى «لمدة واحدة متصلة». وذلك بدلاً من استخدام المترادفات أو الألفاظ متقاربة المعانى بالقول «لمدة تالية ومتصلة» إذا أن المدة المتصلة لابد وأن تكون تالية. فلم يكن ثم داع لذكر كلمة «تالية»، وكان الأوفق رفعاً للشبهة والشك أن تستبدل بها كلمة «واحدة».

وكان تفسيرنا لنص المادة على هذا النحو يعد أخذاً بمفهوم المخالفة. فجواز إعادة الانتخاب لمدة تالية ومتصلة يفيد عدم جواز إعادته لمدة غير تالية ولا متصلة.

وقد رأى البعض غير ذلك وقال أن النص على جواز إعادة الانتخاب لمدة تالية ومتصلة إنما جاء لمجرد الرد على الرأى الذى كان يريد تحريم إعادة الانتخاب لمدة متصلة مع إجازتها بعد انقضاء ست سنوات من انتهاء مدة الرياسة. وعلى ذلك يجوز إعادة الانتخاب لأكثر من مرة ودون حد أقصى كما كان الحال فى ظل الدساتير الجمهورية السابقة. غير أننا لم توافق على هذا الرأى وأكدنا أنه لا يجوز إعادة الانتخاب إلا لمدة واحدة ومتصلة. خاصة وأن هذا القول كان يتفق مع مصلحة البلاد فى ظل نظام الحزب الواحد. إذ أن الاستمرار فى السلطة لمدة طويلة يمكن أن يؤدى إلى تقديس أو عبادة الأشخاص، ويغلق الباب أمام تكوين القادة السياسيين، وعادة ما ينتهى بأسوأ النهايات لاسيما فى البلاد المتخلفة التى تضمحل فيها المعارضة.

ولعل ذلك هو الذى دفع واضعى الدستور - بناء على رغبة رئيس الجمهورية التى أعلنها بتاريخ ٢٠ مايو سنة ١٩٧١ - إلى النص فى المادة ١٩٠ منه على أن «تنتهى مدة رئيس الجمهورية الحالى بانقضاء ست سنوات

من تاريخ إعلان انتخابه رئيساً للجمهورية العربية المتحدة». وقد أعلن انتخاب هذا الرئيس فى ١٦ أكتوبر سنة ١٩٧٠، وبالتالى كان يجب أن تنقضى مدة رئاسته طبقاً لهذا النص فى ١٥ أكتوبر عام ١٩٧٦. غير أن الاتحاد الاشتراكى العربى أصدر فى صيف عام ١٩٧٥ قراراً بإعادة ترشيح الرئيس السادات لرئاسة الجمهورية لمدة ست أعوام أخرى. وبصرف النظر عن عدم اختصاص الاتحاد الاشتراكى بإصدار مثل هذا القرار، فلا شك أنه كان قراراً غير دستورى لمخالفته للنص المذكور. إذ لم يكن من الممكن اتخاذ مثل هذا القرار قانوناً إلا بعد الغاء هذا النص الدستورى بإتباع الاجراءات المنصوص عليها لتعديل الدستور والتى تنتهى باستفتاء الشعب على التعديل.

وأياً كان الأمر بالنسبة لنص المادة ٧٧ من الدستور فى صيغتها السابقة، فقد كنا نفضل فى ظل نظام الحزب الواحد أن يكون على النحو التالى «.. ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة واحدة». وذلك لأنه لا بأس من جواز إعادة انتخاب الرئيس لمدة واحدة سواء أكانت هذه المدة متصلة أم منفصلة. ولا توجد حكمة أو مبرر لتحريم إعادة انتخاب الرئيس بعد مرور فترة من ترك الرئاسة، خاصة وأن الرئيس السابق غالباً ما يزداد مع مرور الزمن حكمة وحنكة وخبرة، وذلك بعد أن يترك الرئاسة وتتاح له فرصة مراقبة الأمور العامة من خارج موقع السلطة بنظرة أكثر موضوعية وتجرداً. كما أن الشعب يستطيع أن يختار الرئيس ويحكم على صلاحيته للرئاسة حكماً أكثر نزاهة وبعداً عن الخوف والنفاق ومختلف المؤثرات.

وبعد بضع سنين من نشر رأينا واختلاف الفقهاء فى تفسير العبارة الأخيرة من المادة ٧٧ من الدستور، وفى أول تعديل دستورى حدث، رأى المشرع الدستورى أن يضع حداً لهذا الخلاف لمصلحة جواز اعادة الانتخاب بلا حدود. فحذف عبارة «لمدة تالية ومتصلة». ووضع مكانها عبارة «لمدد أخرى». وسهى عليه الغاء المادة ١٩٠ من الدستور التى تقضى بأن مدة الرئيس الذى كان يتولى الرئاسة وقت صدور الدستور - وهو أنور السادات - تنقضى بانقضاء ست سنوات من تاريخ الاستفتاء على رئاسته.

ولعل تعديل المادة ٧٧ والنص فيها صراحة على جواز اعادة الانتخاب

لمدد أخرى، وما سبق ذكره بشأن المادة ١٩٠ يرجحان وجهة نظرنا فى تفسير النص الدستورى قبل تعديله.

أما عن المفاضلة بين تحديد عدد مرات انتخاب الرئيس أو مدة بقائه فى الرئاسة، وبين إطلاق جواز إعادة الانتخاب دون حدود، فإنها تتوقف فى الحقيقة على ديموقراطية نظام الحكم. ففى الأنظمة غير الديموقراطية يحسن تحديد عدد مرات الرئاسة وعدم إطالة مدة بقاء الرئيس فى الحكم منعاً من التسلط والانفراد بالسلطة. أما فى الأنظمة الديموقراطية حيث تتعدد الأحزاب وتقوم المعارضة الفعالة المنظمة فليس هناك ما يمنع من ترك الأمر حراً لإرادة الناخبين دون فرض قيود مسبقة عليهم. فلهم أن يعيدوا انتخاب الرئيس إلى أن يموت إذا قدروا صلاحيته وحكمته وحسن تصرفه، ولهم أن يسقطوه بعد المرة الأولى إذا رأوا عكس ذلك. ومع ذلك فضلت الدول الديموقراطية تحديد عدد مرات انتخاب الرئيس وقصرها على مرتين . وجدير بالذكر أن مدة رئاسة الدولة أيام الخلفاء الراشدين كانت مفتوحة لمدى الحياة. وإن كان ثلاثة منهم قد قتلوا بواسطة المعارضين ، فرضاً للتغيير بالقوة.

بدء مدة الرئاسة :

تبدأ مدة الرئاسة من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء - كما جاء بالمادة ٧٧ من الدستور - إذا كان منصب الرئيس شاغراً لأى سبب من الأسباب كوفاة الرئيس أو استقالته. أما إذا كان هذا المنصب مشغولاً، فإن مدة الرئيس الجديد لا تبدأ إلا بعد إنتهاء مدة رئاسة الرئيس القديم. إذ لا يتفق مع القانون أو المنطق أن ينتقص من مدة الرئيس السابق لصالح الرئيس اللاحق. كما أن القول بغير ذلك يؤدى إلى وجود رئيسين للدولة فى نفس الوقت، إذ تنص المادة ٧٨ من الدستور على أن «تبدأ الإجراءات لاختيار رئيس الجمهورية الجديد قبل انتهاء مدة رئيس الجمهورية بستين يوماً. ويجب أن يتم اختياره قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل. فإذا انتهت هذه المدة دون أن يتم اختيار الرئيس الجديد لأى سبب، استمر الرئيس السابق فى مباشرة مهام الرئاسة حتى يتم اختيار خلفه».

وليس لرئيس الجمهورية فى أثناء مدة رياسته أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو صناعياً أو مالياً، أو أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه[1].

إنتهاء مدة الرئاسة:

تنتهى مدة الرياسة اما بانتهاء المدة التى حددها الدستور، واما بتقديمه استقالته إلى مجلس الشعب[2]، وإما بوفاته أو عجزه الدائم عن العمل، وإما بادانته فى جريمة الخيانة العظمى[3]. وفى حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرياسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، فإذا كان المجلس منحلاً حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا. وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرياسة، وفى هذه الحالة يعلن مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية. ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب الرئاسة[4].

أما فى حالة قيام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، فأنه ينيب عنه نائب رئيس الجمهورية[5]. ويتولى هذا الأخير كذلك الرئاسة مؤقتاً بحكم الدستور فى حالة اتهام الرئيس بالخيانة العظمى ولحين الفصل فى الاتهام[6].

مسئولية رئيس الجمهورية:

لم يرتب الدستور المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية رغم ما يتمتع به من سلطات دستورية لا يتمتع بها رئيس الدولة فى النظام البرلمانى الخالص. وعلى ذلك فالرئيس لا يمكن أن يسأل أو يستجوب أو تسحب منه الثقة. غير أن الدستور قد نص على مسئوليته الجنائية. فقضت المادة ٨٥ بأن «يكون

---

(١) المادة ٨١ من الدستور.
(٢) المادة ٨٣ من الدستور.
(٣) المادة ٨٥ من الدستور.
(٤) المادة ٨٤ من الدستور.
(٥) المادة ٨٢ من الدستور.
(٦) المادة ٨٥ من الدستور.

اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل. ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس».

ويوقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل فى الاتهام. وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب. وإذا حكم بادانته أعفى من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى»[1].

والحقيقة أن انتفاء المسئولية السياسية لرئيس الدولة فى دستور عام ١٩٧١ المصرى رغم ما يتمتع به من سلطات واسعة تجعل منه الحاكم الحقيقى للدولة، لأمر يستحق البحث والدراسة ويحتاج إلى وقفة تأمل. إذ المعروف أن القاعدة المنطقية العادلة المطبقة على الناس فى الدنيا والآخرة هى قاعدة توازن السلطة والمسئولية.

فتوجد المسئولية حيث توجد السلطة وبنفس المقدار. وهذا المعنى يستفاد من قول الله تعالى «لا يكلف الله نفساً إلا وسعها»[2]، وقوله جل شأنه «لا يكلف الله نفساً إلا ما آتاها»[3].

وقد أخذت الأنظمة الديموقراطية بهذه القاعدة وطبقتها تطبيقاً حقيقياً فى مجال المسئولية السياسية فى الأنظمة البرلمانية والرئاسية على السواء:

- ففى النظام البرلمانى يعتبر مجلس الوزراء هو صاحب السلطة الأولى فى الدولة، وهو مسئول أمام البرلمان الذى يستطيع سحب الثقة منه فيجبره على الاستقالة. إذا قدر أنه لم يحسن استخدام سلطاته.

- وفى النظام الرئاسى يعتبر رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة

---

(١) وكان القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء قد صدر فى ظل دستور عام ١٩٥٦، ولكنه عدل بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ بشأن محاكمة الوزراء، فأصبح الأول خاصاً بمحاكمة رئيس الجمهورية وحده.

(٢) الآية رقم ٢٨٦ من سورة البقرة.

(٣) الآية رقم ٧ من سورة الطلاق.

الراجحة فى الدولة. ولكن البرلمان هو الآخر له من السلطات الدستورية ما يمكنه من عرقلة أعمال الرئيس فى حدود لا يستهان بها، رغم أنه لا يستطيع سحب الثقة منه. كما تستطيع هيئة الناخبين اسقاط الرئيس المرشح لمدة رئاسة ثانية.

أما فى نظام الدستور المصرى لعام ١٩٧١ فان الأمر يختلف اختلافاً بيناً عن كلا النظامين البرلمانى والرئاسى من الناحيتين القانونية والعملية. فالرئيس لايسأل سياسياً أمام البرلمان رغم سلطاته الواسعة، والبرلمان ضعيف لضعف المعارضة وسيطرة الحزب الحاكم عليه سيطرة كاملة أو شبه كاملة. ويجوز إعادة تنصيب رئيس الجمهورية لمدد أخرى بصفة مطلقة وبغير حدود منصوص عليها. ولايوجد انتخاب للرئيس تستطيع هيئة الناخبين من خلاله استبدال غيره به، وإنما يتعلق الأمر بمجرد الموافقة أو عدم الموافقة على مرشح واحد فى نظام استرآس أو استفتاء شخصى لايعترف بحرية الاختيار بين المرشحين . وتكون النتيجة دائما هى الموافقة بأغلبية تقترب من الاجماع للمرشح الأوحد الذى يكون عادة هو رجل السلطة فى الدولة وقت إجراء الاسترآس.

المطلب الثالث

اختصاصات الرئيس

نصت المادة ١٣٧ من الدستور على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور. وهذا النص غير دقيق لأنه يفيد فردية السلطة التنفيذية وهذا على خلاف الحقيقة، إذا أن الحكومة هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة طبقا لنص المادة ١٥٣. وكان من الأفضل أن تنص المادة على أن يتولى رئيس الجمهورية بالإشتراك مع مجلس الوزراء السلطة التنفيذية. وهذا هو ما أخذت به المادة التالية لها - أى المادة ١٣٨ - حيث نصت على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور». ومعنى ذلك أن وضع السياسة العامة للدولة هو من اختصاص السلطة التنفيذية بفرعيها: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أو الحكومة كما

يسميه الدستور. ولرئيس الجمهورية طبقا للمادة ١٥٢ من الدستور أن يلجأ إلى الشعب مباشرة ليستفتيه فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا.

ومعنى ذلك أن سلطات رئيس الجمهورية فيما يتعلق بوضع السياسة العامة للدولة هى سلطات حقيقية يمارسها بنفسه فعلا. وليست صورية أو شرفية يمارسها عن طريق وزرائه كما هو الشأن فى النظام البرلمانى. لذلك قضت المادة ١٤٢ من الدستور بأنه «لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التى يحضرها كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء».

ويتولى رئيس الجمهورية عدة اختصاصات هى:

- التعيين والعزل.
- إصدار اللوائح.
- إعلان حالة الطوارىء.
- إعلان الحرب.
- إبرام المعاهدات.
- تعيين واعتماد الممثلين السياسيين.
- حق العفو.
- الاختصاصات التشريعية للرئيس.

أولا: التعيين والعزل:

يتولى رئيس الجمهورية تعيين وعزل نوابه، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والموظفين على النحو التالى:

١- نواب رئيس الجمهورية:

يختص رئيس الجمهورية بتعيين وعزل نوابه. فتقضى المادتان ١٣٩ و ١٤٠ من الدستور بأنه لرئيس أن يعين نائبا له أو أكثر يحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم. وتسرى القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نوابه. كما يؤدون أمامه نفس اليمين الذى يؤديه أمام مجلس الشعب.

وتعيين نائب لرئيس الجمهورية ليس فى الحقيقة أمرا جوازيا متروكا للسلطة التقديرية للرئيس كما قد توحى صياغة نص المادة ١٣٩. وهى «لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو أكثر و يحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم». وذلك لأن لنائب الرئيس دورا عهد به إليه الدستور في مادتين:

أما المادة الأولى فهى المادة ٨٢ وتقضى بأن «إذا قام مانع موقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية».

وأما المادة الثانية فهى المادة ٨٥ وتنص على أن «يتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتا لحين الفصل فى الاتهام» أى فى اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية.

وذلك فضلا عن الاختصاصات التى يحددها رئيس الجمهورية لنوابه طبقا لنص المادة ١٣٩ سالفة الذكر.

لذلك نرى أن عدم تعيين نائب لرئيس الجمهورية منذ اغتيال الرئيس السادات فى حادث المنصة عام ١٩٨١ حتى الآن لايتوافق مع النصوص الدستورية. وذلك أيا كانت المبررات أو العوائق التى قد يقال أنها حالت دون ذلك.

فإذا تعدد نواب الرئيس لزم تحديد من يتولى منهم رئاسة الجمهورية مؤقتا تطبيقا لأى من المادتين السابقتين. فإذا حدد قرار التعيين من يقوم بذلك أخذ بهذا التحديد. فإن لم يحدد فلا مفر من الرجوع إلى معايير التفضيل المختلفة التى أهمها أقدمية التعيين وكبر السن.

٢- مجلس الوزراء:

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين وعزل رئيس وأعضاء مجلس الوزراء. فتقضى المادة ١٤١ من الدستور بأن «يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ويعفيهم من مناصبهم».

ولم يضع الدستور أى قيد على سلطة رئيس الدولة فى تعيين وعزل رئيس وأعضاء مجلس الوزراء. وذلك على خلاف الوضع فى ظل دستورى العهد الملكى حيث كان الملك مقيدا فى اختياره لرئيس الوزراء والوزراء بما للأحزاب السياسية من أغلبية برلمانية فى مجلس النواب.

غير أنه من الطبيعي بعد تعديل المادة الخامسة من دستور عام ١٩٧١ واعتناق نظام تعدد الأحزاب السياسية أن يصبح رئيس الجمهورية مقيدا - أن لم يكن قانونا فعملا - باختيار رئيس الوزراء والوزراء من أعضاء حزب أو أحزاب الأغلبية البرلمانية. وذلك لأن الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب الذي له أن يقرر سحب الثقة من أي منهم طبقا لنص المادة ١٢٦ من الدستور. كما أن له أن يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء تطبيقا لنص المادة ١٢٧ منه، وإن كانت هذه المادة تستلزم إجراء استفتاء شعبي تكون نتيجته مؤيدة للمجلس حتى يقبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة.

وبالإضافة إلى المسئولية السياسية - التضامنية والفردية - يسأل الوزراء جنائياً. فلرئيس الجمهورية حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها. ولمجلس الشعب نفس الحق بناء على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل، وبقرار اتهام يصدر بأغلبية ثلثي أعضائه[1]. ويوقف الوزير المتهم عن عمله إلى أن يفصل في أمره. ويمكن إقامة الدعوى على الوزير أو الاستمرار فيها حتى بعد انتهاء خدمته. وتكون محاكمة الوزراء، وإجراءات المحاكمة، وضماناتها، وعقوباتها «على الوجه المبين بالقانون»[2]. ونعتقد أن المقصود بالقانون في ذلك النص الدستوري هو القانون الخاص بمحاكمة الوزراء، وليس قانون العقوبات العام، نظراً لخصوصية وحساسية المناصب الوزارية[3].

٣- الموظفون:

نصت المادة ١٤٣ من الدستور على أن «يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعكسريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون».

وسلطة رئيس الجمهورية في ذلك مقيدة بما يقرره القانون، إذ أنه يمارس

---

(١) أنظر المادة ١٥٩ من الدستور.

(٢) أنظر المادة ١٦٠ من الدستور. وتسرى الاحكام المذكورة على نواب الوزراء أيضا.

(٣) لم يصدر قانون جديد لمحاكمة الوزراء ولايزال القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ سارى المفعول حتى الآن. راجع: دكتور مصطفى أبو زيد فهمي النظام الدستورى المصرى - ١٩٩٢ - ص ٤٢٩ ومابعدها.

هذه السلطة على الوجه المبين فى القانون. وقد يعهد القانون إلى الوزراء أو وكلاء الوزارات أو غيرهم بإجراء بعض التعيينات. كما يفوض رئيس الجمهورية من يحدده فى ممارسة جانب من هذا الاختصاص.

ولم يكن دستور ١٩٥٨ ينص على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين وعزل الموظفين صراحة. إلا أن هذا الاختصاص كان يستفاد من نص المادة ٥٤ التى كانت تنص على أن «يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على إداراتها».

ثانياً: إصدار اللوائح:

اللائحة الإدارية هى قرار يصدر عن السلطة التنفيذية ويتضمن قاعدة عامة مجردة. وعن طريق اللوائح تشارك الحكومة فى ممارسة الوظيفة التشريعية، إذ أن اللوائح ليست إلا قوانين من الناحية الموضوعية أو المادية. وإذا كانت اللوائح تعد من القرارات الإدارية فإن ذلك يرجع إلى مصدرها والشكل الذى تصدر فيه. أى أخذا بالمعيار العضوى فى التفرقة بين القانون والقرار اللائحي. وهو المعيار التقليدى السائد فى القانون المصرى والفرنسى. وليس للائحة أن تتدخل بالتشريع فى المجالات المخصصة للقانون وذلك كمجال الحريات العامة والحقوق الفردية. وعادة ماتتولى اللائحة التشريع فى مجال المسائل الفرعية[1]. وقد نص الدستور على خمسة أنواع من اللوائح لرئيس الجمهورية أن يصدرها وهى اللوائح التنفيذية، واللوائح التنظيمية، ولوائح الضبط، واللوائح التفريضية، ولوائح الضرورة.

٢- اللوائح التنفيذية:

اللوائح التنفيذية هى اللوائح تأتى بالقواعد التفصيلية تيسيرا لتنفيذ القانون.

---

(١) وإذا كان البرلمان هو صاحب الولاية العامة فى التشريع فى الوضع التقليدى السائد فى أغلب دول العالم فإن دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية قد خرج على هذا الأصل وحدد المسائل الداخلة فى اختصاص البرلمان التشريعى على سبيل الحصر. وترك ماعدا ذلك من مسائل لتدخل فى إطار الاختصاص اللائحى. وقد تبعته فى ذلك دساتير بعض الدول منها المغرب.

فعادة مانقتصر القوانين على وضع الأحكام العامة والخطوط العريضة للموضوعات المراد تنظيمها تاركة المسائل التفصيلية التى يستدعيها تنفيذها للسلطة التنفيذية التى لديها من الدراية الفنية بحكم احتكاكها بالواقع، وسرعة البت فى الأمور بسبب طبيعة تكوينها المختلفة عن تكوين المجالس النيابية مايسمح لها أكثر من غيرها بملىء هذا الفراغ.

وتنص المادة ١٤٤ من الدستور على أن «يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها. وله أن يفوض غيره فى اصدارها. ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه».

وعلى ذلك فإصدار اللوائح التنفيذية هو من اختصاص رئيس الجمهورية وحده وليس لغيره أن يقوم بذلك الا بتفويض منه أو بمقتضى نص قانونى يعطيه هذا الاختصاص.

وإذا عهد القانون إلى جهة معينة باصدار القرارات اللازمة لتنفيذه استقل من عينة القانون دون غيره باصدارها. لذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٨٢ فيما تضمنته من استبدال عبارة «المحافظ المختص» بعبارة «وزير الاسكان» الواردة بالفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ فى شأن تأجير وبيع الأماكن. فليس لرئيس الجمهورية أن يفوض أحداً فى اصدار اللوائح التنفيذية لقانون عين من يقوم باصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه(١).

ومن ناحية أخرى فان اللائحة التنفيذية ليس لها ان تخرج عن دورها المتمثل فى تنفيذ القانون او تعطيل احكامه أو تضيف اليه احكاماً أصلية جديدة والا فقدت طبيعتها وبات من غير الجائز اصدارها.

وقد نصت جميع الدساتير المصرية الملكية والجمهورية على حق رئيس الدولة فى اصدار اللوائح التنفيذية عدا دستور ١٩٥٨ الذى لم يرد به نص

---

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ١٧ مايو عام ١٩٨٦ فى الدعوى رقم ٥ لسنة ٥ القضائية «دستورية».

بهذا الشأن. ورغم ذلك فان السلطة التنفيذية تملك اصدار هذه اللوائح حتى فى حالة سكوت الدستور، إذ أن تنفيذ القوانين يعد من المهام الاساسية للسلطة التنفيذية، ولا يحتاج تقريرها الى نص صريح.

١- اللوائح التنظيمية:

اللوائح التنظيمية هى اللوائح التى تصدر استقلالا لتنظيم المرافق العامة. فهى مستقلة لا تصدر لتنفيذ قانون معين. وعادة ما يثار الخلاف حول حق السلطة التنفيذية فى اصدراها. نظراً لأن تشغيل المرافق العامة يعد من المهام الرئيسية لهذه السلطة. بالاضافة إلى ان أثر هذه اللوائح على حقوق وحريات الافراد عادة لا يكون أثرا مباشراً.

وتنص المادة ١٤٦ من الدستور على أن «يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق العامة». وقد حسم نص الدستور الحالى الخلاف الذى ساد فى مختلف الدساتير السابقة حول معنى اختصاص رئيس الدولة «بترتيب المصالح العامة» وما اذا كان ترتيب المرافق العامة يشمل انشاءها وتنظيمها والغاءها أم يقتصر على مجرد تنظيمها دون إنشائها أو الغائها الذى يجب ان يتم بقانون أو بناء على قانون. وعلى ذلك لم يعد ثم شك فى اختصاص رئيس الجمهورية باصدار القرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة. ومن يملك الانشاء يملك الالغاء ايضاً.

٢- لوائح الضبط:

لوائح الضبط هى اللوائح التى تصدر للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة. وتضع هذه اللوائح بطبيعتها قيودا على حقوق وحريات الافراد. لذلك يثور النقاش فى حالة سكوت الدستور حول حق السلطة التنفيذية فى اصدراها.

وتنص المادة ١٤٥ من الدستور صراحة على أن «يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط». وقد نص كل من دستورى ١٩٦٤ (المادة ١٢٢) و١٩٥٦ (المادة ١٢٨) على حق رئيس الجمهورية فى اصدار لوائح الضبط. أما دستور عام ١٩٥٨، وكذلك دساتير العهد الملكى فلم تتضمن نصاً على ذلك. وقد انقسم الرأى حول حق السلطة التنفيذية فى اصدار لوائح الضبط فى

حالة سكوت الدستور. فرأى البعض جواز اصدارها مدعياً وجود عرف دستورى ومستنداً على الضرورات العملية التى تستلزم سرعة المحافظة على النظام العام(١). وأنكر اخرون حق الحكومة فى ذلك لما فيه من اعتداء على الحريات ومخالفة للدستور الذى كفلها(٢).

٤- اللوائح التفويضية:

اللائحة التفويضية – وكثيراً ما يطلق عليها القرار بقانون أو المرسوم بقانون – هى اللائحة التى تصدرها السلطة التنفيذية فى مسائل من اختصاص السلطة التشريعية، ويكون لها قوة القانون، فتقوى على تعديل أو الغاء القوانين القائمة، دون أن يغير ذلك من طبيعتها باعتبارها قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء الادارى.

وقد أحدثت اللوائح التفويضية فى فرنسا خلافا كبيراً فى الفقه فى ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، اذ جرى العمل على تفويض البرلمان للسلطة التنفيذية فى اصدار لوائح لها قوة القانون نظراً لعدم تمكنه من انجازها فى الوقت المناسب.

وكان الرأى الراجح لا يحيز ذلك باعتبار ان سلطة التشريع ليست حقاً ذاتياً للبرلمان يستطيع التنازل عنه أو التفويض فيه، وانما هى اختصاص يستمده من الدستور ليمارسه بنفسه. وعندما صدر دستور الجمهورية الرابعة عام ١٩٤٦ أيد هذا الاتجاه، ونص صراحة على عدم جواز التفويض. ومع ذلك استمر صدور قوانين التفويض بالمخالفة لحكم الدستور.

وقد نصت المادة ١٠٨ من دستور ١٩٧١ على أنه «لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى اعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب ان يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول

---

(١) الدكتور السيد صبرى. المرجع السابق. ٤٧.

(٢) دكتور محمد فؤاد مهنا: المرجع السابق، ص ٣٩٠ وما بعدها. ودكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٥٨١.

جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون»[1].

وعلى ذلك لكى يحق لرئيس الجمهورية اصدار لوائح تفويضية لها قوة القانون لابد من توافر شروط معينة:

١ - فيجب ألا يلجأ مجلس الشعب الى التفويض إلا عند الضرورة وفى الاحوال الاستثنائية. أما فى الأحوال العادية فعلى البرلمان أن يمارس اختصاصه التشريعى بنفسه.

وقد حدث فعلاً أن صدرت قوانين تفويض فى ظروف استثنائية كالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٣ الذى فوض رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات بقوانين لمواجهة متطلبات وأعباء المعركة. غير أنه حدث فى أحوال اخرى ان صدرت مثل هذه القوانين فى ظروف عادية وغير ضرورية، وذلك كالقانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٦ الذى فوض رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات بقوانين فى شأن عقد القروض والتصديق على المعاهدات المتصلة بالشئون الاقتصادية.

٢ - ويجب أن يوافق مجلس الشعب على التفويض بأغلبية خاصة هى أغلبية ثلثى أعضائه. ولم تكن هذه الأغلبية الخاصة مشترطة فى دستورى ١٩٥٦، ١٩٦٤.

٣ - ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة. فلا يجوز التفويض دون تحديد مدته. كما يلزم ان تصدر اللوائح التفويضية فى خلال هذه المدة، فاذا جاءت بعد انتهائها كانت غير مشروعة.

٤ - ويجب تحديد الموضوعات التى تصدر فيها اللوائح التفويضية. فالتفويض يجب أن يكون جزئياً ينصب على موضوعات محددة. أما التفويض الكلى الذى يتناول كافة اختصاصات البرلمان التشريعية فهو غير جائز لأنه يعد بمثابة تنازل من البرلمان عن اختصاصاته التشريعية للحكومة وهو ما لا يملكه.

---

(١) ومن الأمثلة التطبيقية لهذه المادة موافقة مجلس الشعب فى ٢ يوليو سنة ١٩٧٤ على تفويض رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات لها قوة القانون فى تنظيم عمليات التصدير والاستيراد والنقد على أن يسرى التفويض حتى أخر ديسمبر من نفس العام.

وقد تحققت المحكمة العليا (الدستورية) من توافر شرط تحديد موضوعات التفويض فى شطر فقط من قانون التفويض رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ فقضت بأن المادة الأولى من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ قد حددت فى شطرها الأول موضوعات معينة هى تلك التى (تتعلق بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة امكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربى والإقتصاد الوطنى) . ولئن كان هذا التحديد قد اتسم بشئ من السعة، فان ذلك قد املته حالة الحرب وهى الظرف الاستثنائى الذى اقتضى اصدار قانون التفويض لمواجهة هذه الحالة بأداة التشريع العاجل، حماية لأمن البلاد وسلامتها ودفعاً للاخطار عنها، ودعما لقواتها العسكرية فى معركتها مع العدو. أما ما تضمنته العبارة فى المادة المذكورة من تفويض رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات لها قوة القانون (بصفة عامة فى كل ما يراه ضرورياً لمواجهة الظروف الاستثنائية) ، فأنه لا ينفى عن الشطر الأول من النص استيفاءه لشرط تعيين الموضوعات التى يرد عليها التفويض، وذلك بالنسبة الى الموضوعات المحددة فيه على الوجه السابق بيانه،[1] .

وقد استند رئيس الجمهورية الى العبارات ذات المعانى الواسعة الواردة بقانون التفويض رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ فى اصدار القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ باعادة تشكيل الهيئات القضائية، وهو ما اطلق عليه « قانون مذبحة القضاء. وبناء على هذا القرار بقانون تم فصل ونقل عدد كبير من أولى الرأى والنزاهة من رجال القضاء والنيابة العامة. وبعد وفاة الرئيس جمال عبد الناصر عرض الأمر على دائرة منازعات رجال القضاء بمحكمة النقض فأكدت ان القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ قد صدر فى موضوع يخرج عن النطاق المحدد بقانون التفويض، ويخالف مؤدى نصه ومقتضاه مما يجعله مجرداً من قوة القانون. وقضت باعادة رجال القضاء إلى وظائفهم[2] .

---

(١) راجع حكم المحكمة العليا (الدستورية) الصادر فى ١٩٧٦/٣/٦ فى الدعوى رقم ٨ لسنة ٥ قضائية عليا -- المجموعة - ص ٣٥٠ . وكذلك حكمها الصادر فى ١٩٧٥/٤/٥ فى الدعوى رقم ٩ لسنة قضائية عليا - ص ٢٦٢ .

(١) أنظر حكم محكمة النقض الصادر فى ٧ / ٣ / ١٩٧٤ فى الدعوى رقم السنة ٢٥ - المجموعة ص ٦١ . وكذلك حكمها الصادر فى ١٩ / ٤ / ١٩٧٣ فى الدعوى رقم السنة ٢٤ - المجموعة ص ٥٣٩ .

٥ - ويجب تحديد الاسس التى تقوم عليها اللوائح التفويضية. وتتضح هذه الاسس فى ضوء الاسباب الدافعة الى صدور التفويض التشريعى. غير ان هذه الاسس قليلاً ما تحدد على وجه الدقة فى قانون التفويض. وقد أوضحت المذكرة الايضاحية لقانون التفويض رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ الأساس العام الذى يقيد رئيس الجمهورية فيما يصدر من لوائح تفويضية. وهو أن تكون هذه اللوائح ضرورية لمواجهة الظروف الاستثنائية التى حلت بالبلاد.

٦ - ويجب عرض اللوائح التفويضية على مجلس الشعب فى أول جلسة تلى انتهاء مدة التفويض. فاذا لم تعرض او عرضت ورفضها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون بالنسبة للمستقبل فقط ودون أثر رجعى. وذلك رغبة فى استقرار المعاملات ولأنها صدرت بناء على تفويض من البرلمان فلا يصح تجريدها من قوتها القانونية فى فترة ما بين صدورها وتاريخ انتهاء مدة التفويض.

وللبرلمان أن يفوض رئيس الجمهورية بالتشريع فى مجالات استلزم فيها الدستور للتشريع أغلبية خاصة، وذلك بشرط أن يصدر قانون التفويض نفسه بأغلبية لا تقل عن الاغلبية الخاصة المطلوبة. وقد أكدت المحكمة العليا (الدستورية) هذا المعنى بقولها «إن القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ الذى فوض رئيس الجمهورية فى اصدار التشريع قدم فى الاصل فى صورة اقتراح بقانون من بعض اعضاء مجلس الامة. ثم ووفق عليه باجماع الحاضرين الذين كان يربو عددهم على أغلبية اعضاء مجلس الامة التى تنص المادة ١٦٣ من الدستور علي وجوب توافرها لسريان القانون بأثر رجعى. لذلك فإن ما يثيره المدعون من جدل حول حق رئيس الجمهورية فى اصدار قانون يتضمن الاثر الرجعى يكون غير سديد»[1].

وقد نصت المادة ١٢٦ من دستور ١٩٥٦ والمادة ١٢٠ من دستور ١٩٦٤ على جواز صدور اللوائح التفويضية. أما الدساتير الملكية وكذلك دستور ١٩٥٨ فقد سكتت عن ذلك. وانقسم الرأى حول جواز صدورها فى ظلها وكان الرأى

---

(١) حكم المحكمة العليا (الدستورية) الصادر فى ٣ / ١١ / ١٩٧٣ فى الدعوى رقم ١ لسنة ٣ قضائية عليا الجزء الأول - ص ١٢٥ وما بعدها.

الراجح لا يجيز صدور قوانين التفويض، لأن الوظيفة التشريعية ليست حقا للبرلمان يجوز أن يتنازل عنه لغيره، وإنما هي إختصاص عهد به إليه الدستور ويجب أن يمارسه بنفسه احتراماً لأحكام الدستور.

٥- لوائح الضرورة:

لوائح الضرورة هي اللوائح التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تستلزم معالجة سريعة من أجل المحافظة على كيان الدولة وسلامتها.

وقد أقر القضاء الادارى فى فرنسا ومصر مشروعية هذه اللوائح وإن خالفت القانون. وذلك على اساس نظرية الظروف الاستثنائية التى خلقها ووسع بها من نطاق المشروعية فى حالات الضرورة بالمقارنة بنطاقها فى الاحوال العادية.

ولوائح الضرورة قد تصدر في غيبة البرلمان، وهو ما سنواجهه الآن. وقد تصدر فى حضوره، وهو ما سنبحثه فى البند التالى تحت عنوان السلطات الاستثنائية.

نصت المادة ١٤٧ من الدستور على أنه «إذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً. وتعرض فى أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته. فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة الى اصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر».

فيشترط لجواز صدور لوائح الضرورة فى حالة غياب البرلمان - وهى التى يطلق عليها تشريعات الضرورة - وتكون لها قوة القانون - توافر عدة شروط:

١ - فيجب أن تصدر هذه اللوائح فى غيبة البرلمان[1] أى في فترة ما بين أدوار انعقاده أو في فترة حله أو فترة وقف جلساته. أي إنها تصدر في غيبة

---

(١) كان دستور ١٩٥٨ أيضاً يواجه حالات الضرورة التي قد تحدث أثناء غياب مجلس الأمة.

البرلمان أيا كان سبب الغيبة. وذلك بخلاف الحال فى دستور ١٩٦٤ الذى قصرها على فترة ما بين ادوار الانعقاد.

٢ - يجب أن تصدر هذه اللوائح فى حالات الضرورة فقط. أى فى الحالات التى توجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير. ورئيس الجمهورية هو الذى يقدر حالة الضرورة وتقديره فى ذلك خاضع لرقابة مجلس الشعب[1].

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بشأن الاحوال الشخصية، لأنه صدر لمجرد الرغبة فى تعديل قوانين الاحوال الشخصية بعد أن طال الامر على العمل بها، ولم يكن ثم ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير لحين انعقاد مجلس الشعب. وأضافت المحكمة أن «اقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذى نشأ عليه كقرار بقانون، دون تطهيره من العوار الدستورى الذى لازم صدوره». [2] وذلك لأن مجلس الشعب لايملك مخالفة الدستور، ولاإزالة عدم الدستورية عن عمل السلطة التنفيذية.

٣- يجب أن تحترم لوائح الضرورة أحكام الدستور فلاتخالفها. إذ أن هذه اللوائح إذا كان لها قوة القانون فتستطيع تعديل أو الغاء القانون القائم أو التدخل فى مجاله فإن هذا القانون نفسه أقل قوة من الدستور ويجب أن يخضع لأحكامه تطبيقا لمبدأ علو الدستور.

---

(١) وقد استند رئيس الجمهورية على المادة ١٤٧ من الدستوروأصدر فى غيبة مجلس الشعب عدة قرارات بقوانين أهمها القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية والقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، والقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات. وقد ثار النقاش حول مدى انطباق المادة ١٤٧ على هذه الحالات وما اذا كانت موضوعات القرارات سالفة الذكر تعتبر مما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير الى حين اجتماع مجلس الشعب.

(٢) أنظر حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ٤ مايو عام ١٩٨٥ فى الدعوة رقم ٢٨ لسنة ٢ ق (دستورية) الجزء الثالث ص ١٩٥. وكذلك حكمها الصادر فى ٢١ يونيه عام ١٩٨٦ فى الدعوى رقم ١٣٩ و ١٤٠ ٥ ق (دستورية) الجزء الثالث - ص ٣٣٦.

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بشأن الاحوال الشخصية، لأنه صدر لمجرد الرغبة فى تعديل قوانين الاحوال الشخصية بعد أن طال الأمر على العمل بها، ولم يكن ثم ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير لحين انعقاد مجلس الشعب. وأضافت المحكمة أن «اقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذى نشأ عليه كقرار بقانون، دون تطهيره من العوار الدستورى الذى لازم صدوره». [1] وذلك لأن مجلس الشعب لايملك مخالفة الدستور، ولاإزالة عدم الدستورية عن عمل السلطة التنفيذية.

٣- يجب أن تحترم لوائح الضرورة أحكام الدستور فلاتخالفها. إذ أن هذه اللوائح إذا كان لها قوة القانون فتستطيع تعديل أو الغاء القانون القائم أو التدخل فى مجاله فإن هذا القانون نفسه أقل قوة من الدستور ويجب أن يخضع لأحكامه تطبيقا لمبدأ علو الدستور.

٤- ويجب عرض هذه اللوائح على مجلس الشعب أيا كان سبب غيبته. ففى حالة قيام المجلس يجب دعوته للانعقاد خلال خمسة عشر يوما لعرض لوائح الضرورة عليه. أما فى حالة حله أو وقف جلساته فإنها تعرض عليه فى أول اجتماع له. فإذا لم تعرض على هذا النحو أو عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون. غير أنه فى حالة عدم إقرارها قد يرى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية مايترتب عليها بطريقة أخرى. ويتفق الدستور الحالى فى ذلك مع دستور ١٩٥٦. أما دستور ١٩٦٤ فكان يقصر الأثر الرجعى على عدم عرضها على البرلمان. أما فى الحالة الأخرى فتزول قوتها القانونية من تاريخ عدم الموافقة، أى بالنسبة للمستقبل فقط. أما دستور ١٩٢٣ فقد قصر زوال القوة القانونية على المستقبل فقط فى جميع الحالات، أى سواء لم تعرض على البرلمان أم عرضت فلم يقرها أحد مجلسيه.

وقد أوجبت المادة ١٦٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أن يقر

---

(١) أنظر حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ٤ مايو عام ١٩٨٥ فى الدعوة رقم ٢٨ لسنة ٢ ق (دستورية) الجزء الثالث ص ١٩٥. وكذلك حكمها الصادر فى ٢١ يونيه عام ١٩٨٦ فى الدعوى رقم ١٣٩ و ١٤٠ ٥ ق (دستورية) الجزء الثالث - ص ٣٣٦.

المجلس القرار بقانون المتعلق بحالة الضرورة أولايقره كما هو دون ادخال أى تعديل عليه. وهذا الحكم فى رأينا غير موفق، والأفضل أن يكون للبرلمان حق تعديل لوائح الضرورة قبل اقرارها. فليس هناك في اعتقادنا مايمنع من إمكان تعديل البرلمان لها جزئياً قبل اقرارها. وذلك لأن للبرلمان أن يعدل لائحة الضرورة بعد أن يقرها وتصبح قانونا. كما أن من يملك الأكثر يملك الأقل، والبرلمان هو صاحب الولاية العامة فى وضع القواعد القانونية التى يراها. وفى القول بجواز التعديل مايسمح باختصار الوقت والإجراءات لأنه إذا اقتصر دور البرلمان على مجرد قبول لائحة الضرورة أو رفضها بأكملها فإن ذلك سوف يجعله إما أن يقبل اللائحة رغم عدم اقتناعه ببعض قواعدها، وإما أن يرفضها لمجرد عدم موافقته على جانب يسير منها ليعود من جديد إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنشاء قانون جديد لايختلف عما ورد فى لائحة الضرورة كثيراً. ومن ناحية أخرى إذا كان لمجلس الشعب أن يعدل القانون فإن له من باب أولى أن يعدل القرار بالقانون الذى لايتمتع بقوة القانون إلا مؤقتا[1].

ومما يؤيد هذا الرأى أن لأعضاء البرلمان حق تعديل مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة. ولايستثنى منها سوى مشروع الميزانية الذى لايمكن تعديله إلا بموافقة الحكومة. كما أنه للبرلمان فى حالة عدم الموافقة على لائحة الضرورة أن يسوى ماترتب عليها بالطريقة التى تروق له. ومما يبرر هذا الرأى كذلك أن لوائح الضرورة لاتصدر بناء على تفويض سابق كما هو الحال فى اللوائح التفويضية التى تكون سلطة الحكومة فيها محدودة بقانون التفويض[2].

قوة لوائح الضرورة:

قضت المادة ١٤٧ من الدستور بأن لوائح الضرورة التى يصدرها رئيس الجمهورية فى غيبة مجلس الشعب «تكون لها قوة القانون». فهل يعنى ذلك أن لها أن تتناول بالتنظيم كل ماتتناوله القوانين حتى تلك التى يشترط الدستور

(١) ويوافقنا فى هذا الرأى الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى: السلطات الثلاث- ١٩٧٣ - ص ٧٠.

(٢) ويؤكد التطبيق العملى هذا الإتجاه. فقد وافق مجلس الشعب على القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية ثم عدله بعد ذلك بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٣. ووافق على القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧١ بشأن مجلس الدولة ثم عدله بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣. كما وافق على القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات ثم عدله بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٣.

بشأنها موافقة مجلس الشعب عليها بأغلبية خاصة، وذلك كالقوانين ذات الأثر الرجعى - فى غير المواد الجنائية - التى يلزم موافقة المجلس عليها بأغلبية أعضائه جميعاً[1].

ونعتقد أن «قوة القانون» التى اعترف بها الدستور للوائح الضرورة يجب أن تفسر تفسيراً ضيقا بحيث يقصد به القانون الذى لايشترط الدستور لاقراره توافر أغلبية خاصة. وذلك لأن الأمر يتعلق باختصاص تشريعى استثنائى والاستثناء لايتوسع فى تفسيره. ولأنه ليس من المنطقى أن يكون لصاحب الاختصاص الاستثنائى سلطات أكبر من صاحب الاختصاص الأصيل وهو يشرع فى وضعه العادى بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين[2].

السلطات الاستثنائية للرئيس:

نصت المادة ٧٤ من الدستور على أنه «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهددالوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بيانا إلى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها».

وهذه المادة مستوحاة من المادة ١٦ من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية[3]. ولكن بصورة مشوهة وأكثر خطرا، وأقل فى الضمانات والضوابط المتصلة باستخدامها. والنص الفرنسى كالآتى: «عندما تكون مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو سلامة إقليمها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بطريقة جسيمة وحالة، ويكون السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية قد انقطع، فإن رئيس الجمهورية يتخذ الإجراءات التى تتطلبها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول (أى رئيس الوزراء)،

---

(١) المادة ١٨٧ من دستور ١٩٧١.

(٢) انظر: دكتور مصطفى أبو زيد فهمى: النظام الدستورى المصرى ١٩٩٢ ص ٤٥٢ وما بعدها.

(٣) وهذه بدورها تجد مصدرها ا لتاريخى فى المادة ٩٢ من دستور السنة الثامنة، والمادة ١٤ من ميثاق عام ١٨١٤ الذى تسبب تطبيقها بواسطة الملك شارل العاشر فى اندلاع ثورة عام ١٨٣٠، والمادة ٤٨ من دستور فايمر الالمانى ١٩١٩. راجع فى ذلك:
A.HAURIOU et J.GICQUEI, Droit Consitutionnel et institutions politiques, 1980, p. 986.

ورئيسى مجلسى البرلمان، واستشارة المجلس الدستورى. ويخطر الأمة بذلك برسالة. وهذه الإجراءات يجب أن تستلهم من الرغبة فى أن يكفل للسلطات العامة الدستورية، فى أقل مدة، وسائل قيامها بمهمتها. ويستشار المجلس الدستورى فى موضوع هذه الإجراءات ويجتمع البرلمان بقوة القانون. ولايمكن أن تحل الجمعية الوطنية (مجلس النواب) أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية».

وقد قوبلت هذه المادة – رغم ما بها من ضوابط – بنوع من النقد وعدم الرضا من جانب كثير من الفقهاء ورجال السياسة باعتبارها تقيم دكتاتورية مؤقتة فى حالة الضرورة. ولم تطبق هذه المادة عملا إلا مرة واحدة فى عهد الرئيس شارل ديجول فى ٢٣ أبريل عام ١٩٦١ بمناسبة التمرد العسكرى الذى حدث فى الجزائر وخشى امتداد آثاره إلى فرنسا، واعتبر مانعا معنويا morale يؤثر فى سير السلطات العامة للدولة[١].

شروط المادة:

يشترط لامكان تطبيق رئيس الجمهورية للمادة ٧٤ عدة شروط، نوجزها فيما يلى مع المقارنة بشروط تطبيق النص الفرنسى:

١- قيام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري:

ويقصد بالوحدة الوطنية وحدة الأمة بجميع طوائفها وفئاتها و عقائدها وطبقاتها وأقاليمها[٢].

(١) راجع G.BURDEAU, Droit constitutionnel et institutions politques, 1980, p. 634.

(٢) وقد عرفت المادة الأولى من قانون حماية الوحدة الوطنية رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ الوحدة الوطنية تعريفا غير دقيق خلطت فيه بين الأمور فقالت: «يقصد بالوحدة الوطنية فى تطبيق أحكام هذا القانون الوحدة القائمة على احترام نظام الدولة والمقومات الأساسية للمجتمع كما حددها الدستور، وعلى وجه الخصوص :

(أ) تحالف قوى الشعب العاملة.

(ب) تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة.

(جـ) حرية العقيدة وحرية الرأى بما لايمس حريات الآخرين أو المقومات الأساسية للمجتمع.

(د) سيادة القانون.

ويقصد بسلامة الوطن سلامة إقليم الدولة من أي عدوان قد يقع، سواء أكان خارجيا يتمثل فى غزو أجنبى، أم داخليا يمكن أن يأخذ صورة محاولة استقلال جزء من إقليم الدولة.

أما إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى فيراد بها عرقلة عمل أى من سلطات الدول الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وقد جعل النص الفرنسى من «انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة» شرطا ضروريا للتطبيق. وليس مجرد أحد أمور ثلاثة يمكن الاكتفاء بأى منها. وقيل أن الجنرال ديجول لم يطبق المادة ١٦ من الدستور الفرنسى لمواجهة الاضطرابات العنيفة التى اجتاحت البلاد عام ١٩٦٨ لأن السير المنتظم للسلطات العامة لم يكن قد انقطع[1].

٢- قيام الخطر الذي تتخذ الإجراءات السريعة لمواجهته:

فيجب أن يكون الخطر حالا وقائما فعلا، لأن الإجراءات السريعة إنما تتخذ لمواجهته والقضاء عليه. فلايكفى أن يكون الخطر متوقعا فحسب، إذ فى هذه الحالة لايعتبر الخطر قائما، كما يمكن الاستعداد لمواجهته. ولايتحقق الشرط إذا كان الخطر قد وقع فعلا وانتهى وتم القضاء عليه فلم يعد قائما.

٣- جسامة الخطر لدرجة لاتنفع معه وسيلة دستورية أخرى:

من المبادىء المسلم بها أن الضرورة يجب أن تقدر بقدرها. فتطبيق المادة ٧٤ من الدستور يخول الرئيس من السلطات الواسعة والخطيرة ما لايمكن أن يتاح له بتطبيق أى نص دستورى آخر. وذلك لمواجهة أخطر المواقف التى يمكن أن تتعرض لها الدولة. لذلك فإن الرجوع إلى استعمال هذا النص لايكون جائزا إلا فى حالة عدم كفاية الوسائل الدستورية الأخرى لدرء الخطر القائم. ومنها اصدار لوائح الضرورة المنصوص عليها فى المادة ١٤٧ من الدستور، وإعلان حالة الطوارىء المنصوص عليها فى المادة ١٤٨ منه[2].

ولم يشترط النص المصرى على الرئيس أن يستشير أحدا عند تطبيقه للمادة ٧٤، بينما اشترط النص الفرنسى على الرئيس أن يستشير رئيس

(١) هوريو وجيكيل - المرجع السابق - ص ٩٩١.

(٢) ومن مؤيدى الشرط الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى - المرجع السابق - ص ٤١٥.

الوزراء، ورئيسى المجلسين النيابيين والمجلس الدستورى قبل اصدار قراره بتطبيق المادة ١٦.

كما أوجب عليه استشارة المجلس الدستورى فيما يريد أن يتخذ من إجراءات تطبيقا لهذه المادة. ورغم أن كل هذه الآراء الاستشارية غير ملزمة للرئيس، فلاشك فى فائدتها فى تبصيره بالأمور، ولاخاب من استشار. كما أن لها وزنها الأدبى الذى لايمكن إغفاله.

ولم يشترط النص المصرى فى الإجراءات المتخذة أن تستهلم من الرغبة فى كفالة قيام السلطات الدستورية بمهامها فى أقل مدة.

ولم يتطلب النص المصرى أن يجتمع البرلمان بقوة القانون. كما لم يمنع حل مجلس النواب أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية التى يخولها النص.

وقرار تطبيق المادة ١٦ فى فرنسا يجب أن يكون صريحا، حيث استلزم القانون بشأنه إجراءات شكلية معينة، تمثلت فى وجوب أخذ رأى بعض الجهات أو الشخصيات. أما فى مصر فإن قرار تطبيق المادة ٧٤ يمكن أن يكون ضمنيا مستفادا من اتخاذ الإجراءات السريعة اللازمة لدرء الخطر.

وكل هذه ضمانات وضوابط هامة تغافلها المشرع الدستورى عندما استوحى نص المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ المصرى، من نص المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ الفرنسى.

أما عن مضمون الإجراءات السريعة التى للرئيس أن يتخذها لمواجهة الخطر، فقد تتمثل فى قرارات فردية[1]. وقد تأتى فى صورة لوائح ضرورة لها قوة القانون. وذلك لأن كلمة الإجراءات لغويا لها معنى واسع يضم أى عمل فردى أو لائحى يصلح لتحقيق الهدف. كما أن حق الرئيس فى اصدار اللوائح بصفة عامة، ولوائح الضرورة بصفة خاصة أمر ثابت فى النصوص والمبادىء الدستورية. وليس من المقبول أن يحرم من اتخاذها فى أشد حالات الخطر رغم لزومها.

---

(١) يرى بعض الفقهاء أن مضمون الإجراءات السريعة يقتصر على القرارات الفردية دون اللوائح راجع فى ذلك:

دكتور سعد عصفور: النظام الدستور المصرى – ١٩٨٠ ص ١٠٠. بينما يؤكد فقهاء أخرون أنها تشمل القرارات بقوانين أيضا أنظر: دكتور مصطفى أبو زيد فهمى: المرجع السابق – ص ١٤٨.

والإجراءات السريعة التى يتخذها الرئيس لمواجهة الخطر القائم يمكن أن تخالف القانون بكل درجاته مادامت لازمة لازالة الخطر. وذلك لأن مبدأ «الضرورات تبيح المحظورات» يعتبر من المسلمات القانونية المعترف بها فقها وقضاء بل وفى الأمور الدينية فى علاقة الإنسان بربه. وبذلك فإن هذه الاجراءات يمكن أن تخالف - إن لزم الأمر - نصوص الدستور دون أن يخرجها ذلك عمن إطار مشروعيتها غير العادية أو الموسعة.

غير أنه إذا جاز مخالفة النصوص الدستورية بإجراء سريع لازم لمواجهة الخطر فإنه لايجوز بإجراء من هذه الإجراءات تعديل أى نص من نصوص الدستور .. لأن مثل هذا التعديل يخرج عن إطار الإجراءات السريعة المطلوبة فهو يفتقد عنصر السرعة والاستعجال. كما يخرج عن الهدف المراد تحقيقه من وراء اتخاذ الإجراءات السريعة، وهو مجرد مواجهة الخطر القائم. ولتعديل الدستور إجراءاته وأساليبه التى يمكن أن تتخذ بعد زوال الخطر وعودة الأمور إلى مجراها الطبيعى، إذا كان لذلك محل.

ويجب ألا تتصف الإجراءات السريعة التى تتخذ لمواجهة الخطر بصفة الدوام فتستمر بعد زوال الخطر. وذلك لأن النص يتحدث عن الإجراءات «السريعة لمواجهة الخطر» أى الإجراءات المؤقته التى تنتهى بإنتهاء الخطر. ذلك الخطر الذى يمثل عنصر السبب بالنسبة لها. أما إذا صدر قرار بقانون ليواجه الخطر ويستمر بعد زواله فيجب ألا يكون مخالفا للدستور وأن يكون له سند آخر غير نص المادة ٧٤ التى تتعلق «بالإجراءات السريعة» فحسب، وذلك كنص المادة ١٤٧ المتعلق بغيبة البرلمان أو أى نص آخر مع إحترام شروط تطبيقه وإجراءاته

ولم يستلزم النص المصرى - كما استلزم الفرنسى - أن تستلهم الإجراءات المتخذه من الرغبة فى أن يكفل للسلطات العامة الدستورية وسائل قيامها بمهامها فى أقل مدة. ولاشك أن من أسباب ذلك أن إنقطاع السير المنتظم للسلطات لعامة الدستورية يعتبر شرطا أساسيا فى فرنسا، لامجرد أمر من ثلاثة يكتفى بأحدها كما هو الشأن فى مصر.

وقد الزم النص رئيس الدولة بأن يوجه بيانا إلى الشعب ليوضح له فيه ماهية الخطر الذى قام، ويبين الاجراءات المتخذة لمواجهته. وهذا البيان قد يوجه بعد اتخاذ الاجراءات أو قبلها حسب درجة الاستعجال وفسحة الوقت.

والنص يسمح بذلك، حيث يقول «يتخذ الاجراءات.. ويوجه بيانا إلى الشعب» وحرف «الواو» لا يفيد التتابع الزمنى كحرف «الفاء» أو «ثم».

ويجب على الرئيس فى مصر أن يجرى استفتاء شعبيا على ما اتخذ من إجراءات وذلك على خلاف الوضع فى فرنسا حيث يكتفى الرئيس باخطار الأمة برسالة. وقد كان المشرع الفرنسى أكثر توفيقا بعدم استلزام الا ستفتاء الشعبى رغم جديته فى هذه البلاد، حتى لا يضفى على الاجراءات المتخذة نوعا من القدسية أو المنعة من الرقابة القضائية، بالنظر إليها كتعبير مباشر عن سيادة الامة. ويعتبر المجلس الدستورى الفرنسى نفسه غير مختص ببحث أو تقديرمطابقة القانون الاستفتائى لنصوص الدستور[1]. كما يعتبر القضاء الادارى الفرنسى من أعمال السيادة القرارات التى نالت الموافقة الشعبية فى الاستفتاء[2].

ويجرى الرئيس الاستفتاء على ما اتخذ من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها. والمقصود من بدء اتخاذها، لأن هذه الإجراءات قد تتعدد وتستغرق وقتا يتراخى معه عرض الأمر على الاستفتاء - بطريقة مقصودة أو غير مقصودة - إلى أجل غير معلوم. وقد افترض المشرع أن مواجهة حالة الضرورة وزوال الخطر لدرجة تسمح بإجراء الاستفتاء لا يستغرق أكثر من ستين يوما يجب أن يتم خلالها.

وذلك حتى لاتتحول السلطات الاستثنائية المؤقتة إلى دكتاتورية مزمنه. وقد أحسن المشرع المصرى صنعا بتحديده لهذه المدة التى أغفلها المشرع الفرنسى. وقد انتقد الفقه الفرنسى بشدة مد مدة استخدام المادة ١٦ لأكثر من خمسة أشهر من ٢٣ أبريل عام ١٩٦١ إلى ٣ سبتمبر من هذا العام، رغم أن الخطر كان قد زال وتم القضاء على محاولة الانقلاب بعد يومين اثنين فقط من تاريخ استخدام الرئيس ديجول لسلطاته الاستثنائية[3].

فإذا رفض الشعب الإجراءات المتخذة لمواجهة الخطر سقطت بأثر رجعى واعتبرت كأن لم تكن، لأن السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات كما

---

(١) راجع قرار المجلس الدستورى الفرنسى الصادر فى ٦ نوفمبر عام ١٩٦٢ هوريو وجيكيل - ١٩٨ - ص ١٩٧٩.

(٢) أنظر G.VEDEL, Droit administratif, themes, 1976, p.310.

(٣) راجع فى ذلك هوريو وجيكيل المرجع السابق

جاء بالمادة الثالثة من الدستور. ولكن هذا مجرد فرض نظرى لم يحدث فى تاريخ الاستفتاء فى مصر أو غيرها من دول العالم الثالث، وقد كانت نتيجة الاستفتاء تأتى دائما بالموافقة شبه الاجماعية، حتى إذا تعلق الاستفتاء بتقييد حريات المواطنين وإعتقال رجال المعارضة من مختلف الاتجاهات كما حدث في أخر استفتاء أجراه الرئيس الراحل أنور السادات عام ١٩٨١، كما أن الموافقة تكون فى الحقيقة سطحية، بل صورية. إذ ليس من المعقول أن يتمكن المواطن بإجابة واحدة – تتمثل فى كلمة نعم – من الموافقة الجدية على مسائل متعددة فى نفس الوقت، ودون أن تعرض عليه المعلومات الكافية المتعلقة بها واللازمة للحكم عليها.

تطبيق المادة ٧٤:

طبقت المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ عملا مرتين فى عهد الرئيس الراحل أنور السادات فى عامى ١٩٧٧و ١٩٨١، ونوجز فيها ما يلى الحديث عن التطبيقين[1].

تطبيق عام ١٩٧٧:

قامت الحكومة فى أوائل عام ١٩٧٧ برفع أسعار بعض السلع الأساسية. وعلى اثر ذلك قامت مظاهرات وإضرابات عنيفة تخللها بعض أعمال التخريب والتدمير. وبإستخدام سلطات حالة الطوارئ التى كانت سارية المفعول فى ذلك الوقت تمكنت الحكومة من السيطرة على الموقف وإعادة النظام.

وفى ٣ فبراير وجه رئيس الجمهورية بيانا إلى الشعب أعلن فيه أنه، قد تم القضاء على المؤامرات فى مهدها، ولكنه تحسبا، لاحتمال تكرار مثل هذه الحوادث، فإنه قرر إستخدام صلاحياته المخولة له بمقتضى المادة ٧٤ من الدستور وإصدار القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ الذى جرم بعض الأفعال منها التجمهر والاضطراب على نحو معين وشدد عقوبتها فجعلها الاشغال الشاقة المؤبدة.

ولا شك فى عدم دستورية هذا القرار بقانون المستند إلى المادة ٧٤ من

---

(١) يراجع فى تفصيل ذلك:
دكتور ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبى بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية- ١٩٨٠- ص ٢٢٠ ومابعدها

الدستور، حيث إن الخطر لم يكن قائما كما تستلزم المادة، وإنما كان قد زال بإعتراف الرئيس في بيانه الرسمي.

تطبيق عام ١٩٨١:

في الخامس من سبتمبر عام ١٩٨١ وجه رئيس الجمهورية بيانا إلى الشعب أبلغه فيه أن عددا من حوادث الصدام الطائفي العنيف قد وقعت وهددت الوحدة الوطنية، ومن أخطرها تلك التي وقعت بمنطقة الزاوية الحمراء بالقاهرة، وأن سلطات الدولة قد سيطرت على الموقف ووضعت الأمور في نصابها. وأعلن إستخدامه للصلاحيات المخوله له بالمادة ٧٤ من الدستور. وكان قد أصدر قبل ذلك بثلاثة أيام ثلاثة قرارات بقوانين وثمانية قرارات جمهورية. وقد تضمنت هذه القرارات نقل عدد كبير من المعارضين من الصحفيين ورجال الإعلام وأساتذة الجامعات من وظائفهم، وعزل الانبا شنودة بطريرك الكرازة المرقسية وبابا الإسكندرية ، وحل عدد من الجمعيات الدينية الإسلامية والمسيحية، وإعتقال بضعة آلاف من المواطنين بدعوى صلتهم بالأحداث التي هددت الوحدة الوطنية والغاء التراخيص الممنوحة لعدد من الصحف، والتحفظ على أموال بعض الهيئات.

وبعد تنفيذ هذه القرارات التي حاول الرئيس بها ضرب المعارضة بمختلف اتجاهاتها بنحو شهر واحد وقع حادث المنصة الذي اغتيل فيه الرئيس السادات بواسطة بعض معارضية والمتضررين من قراراته الأخيرة.

ولا ريب أن هذا التطبيق أيضاً لم يكن دستورياً. وذلك ليس لزوال الخطر عند اتخاذ القرار فحسب، وإنما لعدم جسامة الخطر بالدرجة التي تجعل استخدام المادة ٧٤ هو الوسيلة الوحيدة لدفعه، وهو ما أكده القضاء الإداري الذي سنتعرض له بعد قليل.

الرقابة القضائية:

إن الموافقة الشعبية المظهرية غير المدروسة عند الاستفتاء في مصر لا تحرم القضاء من دوره في الرقابة علي مشروعية الأعمال المتخذة لمواجهة الخطر. وذلك لأن سيادة القانون هي أساس الحكم في الدولة. تلك الدولة التي تخضع للقانون طبقاً للمادة ٦٥ من الدستور. كما أنه يحظر النص في القوانين علي تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء حسب ما جاء بالفقرة الأخيرة من المادة ٦٨ من الدستور.

وقد رفضت محكمة القضاء الإدارى اعتبار القرارات الجمهورية الصادر استنادا إلى المادة ٧٤ من الدستور من أعمال السيادة رغم موافقة الشعب عليها في سبتمبر عام ١٩٨١ . وقضت بأنه « من الثابت من ديباجة القرارات المطعون فيها أرقام ٤٩٢ و ٤٩٣ و ٤٩٤ و ٤٩٥ أنها قد صدرت استنادا إلى المادة ٧٤ من الدستو التى تمثل حالة من حالات الضرورة .. وقد استقر قضاء هذه المحكمة على أ الضرورة كسبب للقرار الإدارى لا تقوم إلا بتوافر أركان ثلاثة هى :

١- أن يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والأمن .

٢- أن يكون القرار الصادر هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر .

٣- أن يكون القرار لازماً حتماً فلا يزيد على ماتقضى به الضرورة .

وهذه الأركان جميعها ترجع إلى أصلين مسلم بهما قانوناً يقضيان بأ الضرورات تبيح المحظورات وأن الضرورة تقدر بقدرها .. ويبين من بيان وخطاب رئيس الجمهورية .. أن الخطر الجسيم المفاجئ الذى دفعه إلى إصدا القرارات المطعون فيها هو الاحداث التى وقعت فى الزاوية الحمراء ، وأن النياب وضعت الأمور فى نصابها ،وكان ذلك فى شهر يونيو عام ١٩٨١ . وانتهت المحكمة إلى أن القرارات المطعون فيها وقد صدرت فى ٢ سبتمبر عام -١٩٨١ أى فى تاريخ لاحق على وقوع الأحداث والسيطرة عليها - تكون قد صدرت في وقت لم تكن فيه الامور تستلزم صدورها ، حتى ولو كان رئيس الجمهورية يخشى وقوع أحداث خطيرة وجسيمة فى المستقبل حسبما جاء فى خطابه .. لأن اتخا هذه القرارات منوط بتوافر خطر حال ، لا خطر زال ، أو خطر قد يحدث في المستقبل . وبذلك ينتفى الركن الأول لقيام حالة الضرورة . وبالإضافة إلى ذلك فإن ماورد بالخطاب المشار إليه ومانسب إلى أحزاب الأقلية وإلى الجماعات الإسلامية وإلى بعض الشخصيات الدينية ، لا يبلغ من الخطورة درجة تبرر القرارات المطعون فيها . وهذه القرارات لم تكن الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر . وكان يكفى لدفعها الالتجاء إلى القواعد القانونية القائمة المقررة للظروف العادية ، ومنه على سبيل المثال أحكام قانون العقوبات الخاصة بحماية أمن الدولة ، والقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية ، والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الإجتماعى ، والقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب . هذا بالإضافة إلى سلطة رئيس الجمهورية فى إصدار

قرارات لها قوة القانون بالشروط المقررة فى المادتين ١٠٨ ، ١٤٧ من الدستور. وبذلك ينتفى الركن الثانى لقيام حالة الضرورة »[١].

وموقف محكمة القضاء الإدارى المصرية فى ذلك يعتبر موقفاً مشرفاً يفوق موقف مجلس الدولة الفرنسى. وذلك لأن هذا المجلس تقتصر رقابته على القرارات الجمهورية الصادرة تطبيقياً لنص المادة ١٦من الدستور، بشرط ألا تتعلق بالمسائل التشريعية المحجوزة للبرلمان بحكم المادة ٣٤ منه. أما قرار إستخدام المادة ١٦ فإنه يعتبرة من أعمال السيادة التى يخرجها من إطار ولايته [٢].

غير أن الوضع القانونى فى مصر يختلف عما هو عليه فى فرنسا، حيث لا يجرى استفتاء على الإجراءات المتخذة لمواجهة الخطر، ولو أجرى مثل هذا الاستفتاء هناك لامتنع مجلس الدولة عن نظر هذه الإجراءات وعدها من أعمال السيادة هى الأخرى باعتبارها تعبيراً مباشراً عن السيادة الوطنية كما سبق البيان.

وفى فرنسا ليس للبرلمان ولا لرئيس الجمهورية إلغاء أو تعديل أى نص وافق علية الشعب فى استفتاء . وذلك لأنه يعد تعبيراً مباشراً عن السيادة الوطنية أو سيادة الأمة. ولمبدأ سيادة الأمة فى فرنسا منذ قيام ثورتها الكبرى عام ١٧٨٩ مكانة دستورية لا تعلوها مكانة بين المبادئ الأخرى. هذا بالاضافة الى أن الاستفتاء فى فرنسا يتم بصورة جدية، لا هزل فيها ولا تزييف ولا صورية. وتقوم الاحزاب السياسية بدور كبير فى ايضاح معالم موضوعه، وبيان مزاياه وعيوبه لشعب بلغ درجة عالية من الوعى الثقافى، سمحت له بأن يقول «لا» للرئيس شارل ديجول فى استفتاء ٢٧ابريل عام ١٩٦٩، وجعلته يرفض – من قبل – المشروع الأول لدستور الجمهورية الرابعة الفرنسية عام ١٩٤٦.

أما فى مصر فإن وضع الاستفتاء يختلف، والموافقة على موضوعه أو موضوعاته التى كثيراً ما تتعدد ويطلب فيها اجابة واحدة لا تعنى شيئاً كثيراً. وذلك لأسباب متعددة أهمها ضعف المعارضة وانخفاض الوعى، وتعود أجهزة فرز الاصوات على إعلان الموافقة بنسبة تجاوز التسعين فى المائة من الأصوات الصحيحة المعطاه.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١١ فبراير ١٩٨٢ فى الدعوى رقم ١٣٢٣ لسنة ٣٥ ق.

(٢) راجع : C.E.2 Mars 1962, Rulin de Serve.

ومما يدل على أن الاستفتاء الشعبي في مصر لا يغير من طبيعة القوانين أو القرارات التي وافق عليها الشعب أو يضيف قوة إلى قوتها، أن سلطات الدولة نفسها مقتنعة بذلك، بدليل:

١ - أن مجلس الشعب قام بتعديل القانون الاستفتائي رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ المتعلق باضطرابات ١٨، ١٩ يناير بإجراءات التشريع البرلماني العادية دون عرض التعديل على الشعب.

٢ - إن المحكمة الدستورية العليا قضت بأنه «لا يجوز أن يتخذ الاستفتاء - الذي رخص به الدستور وحدد طبيعته والغرض منه - ذريعة إلى إهدار احكامه أو مخالفتها. كما أن الموافقة الشعبية على مبادئ معينة طرحت في الاستفتاء لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية التي لا يجوز تعديلها إلا وفقاً للإجراءات الخاصة المنصوص عليها في المادة ١٨٩ من الدستور. وبالتالي لا تصحح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور، وإنما تظل هذه النصوص على طبيعتها كعمل تشريعي أدنى مرتبة من الدستور فتتقيد بأحكامه، وتخضع بالتالي لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية»[١].

٣ - أن الرئيس حسني مبارك قام بالغاء كثير من قرارات الاعتقال التي وافق عليها الشعب في استفتاء عام ١٩٨١ بقرارات جمهورية عادية لم يطلب موافقة الشعب عليها.

ونعتقد أن تقديس ارادة الشعب السياسي عندما تصدر في صورة مباشرة عن طريق الاستفتاء تعد أمراً مبالغاً فيه، ويمكن أن يجانب الصواب، حتى مع افتراض ارتفاع درجة وعي المواطنين، ونزاهة عملية التصويت والاحصاء. وذلك لأن التقديس في مجال الاحكام لا يمكن أن ينسب لغير ارادة الله وحده سبحانه وتعالى هو العزيز الحكيم. ولو افترضنا استفتاء اجرى ووافق الشعب فيه على أمر يخالف أحد أحكام الشريعة الاسلامية الغراء فلا نتصور ان يتحصن هذا الامر من الطعن القضائي لمجرد موافقة المستفتين عليه، ونؤكد أنه يجوز الطعن فيه وإلغاؤه، احتراماً لأحكام الشريعة الاسلامية وهي المصدر الرئيسي للتشريع في الدولة، طبقاً لنص المادة الثانية من الدستور.

---

(١) حكم المحكمة الدستورية الصادر بتاريخ ٢١ / ٦ / ١٩٨٦ في الدعوى رقم ٥٦ لسنة ٦ ق دستورية - الجزء الثالث - ص ٣٥٣.

ثالثاً: إعلان حالة الطوارئ:

نصت المادة ١٤٨ من دستور عام ١٩٧١ على أن «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ علي الوجه المبين فى القانون. ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له. وفى جميع الاحوال يكون اعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب».

وعلى ذلك يختص رئيس الجمهورية وحده باعلان حالة الطوارئ فى الحالات التى بينها القانون. ويعرض هذا الاعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخه. فاذا كان المجلس منحلاً يعرض على المجلس الجديد فى أول اجتماع له. ويجب أن يكون اعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تمتد إلا بموافقة البرلمان.

وقد اتفقت الدساتير المصرية السابقة على ضرورة موافقة البرلمان على إعلان حالة الطوارئ. وذلك باستثناء دستور عام ١٩٥٨ الذى لم يشترط ذلك. أما دستور عام ١٩٢٣ فكان يطلق على إعلان حالة الطوارئ «إعلان الاحكام العرفية» ويحرم تعطيل انعقاد البرلمان خلالها متى توافرت فى انعقاده الشروط الدستورية(١).

وتطبيق قانون الطوارئ ينطوى على مخاطر كبيرة، فيسمح للسلطة التنفيذية بتقييد حقوق وحريات الافراد، ويمنح الادارة سلطات واسعة تستطيع من خلالها المساس باشخاص المواطنين وأموالهم .لذلك يجب ألا تعلن حالة الطوارئ إلا إذا قامت أسباب جديه خطيرة تبررها كحالة حرب، أو فتنة طائفية عنيفة، أو وباء خطير يهدد بالانتشار. فاذا لم يوجد أى امر من هذه الأمور، فقد انعدم سبب قرار اعلان حالة الطوارئ واصبح باطلاً لا تصححه موافقة البرلمان عليه بقانون. وذلك لأن قانون الموافقة فى هذه الحالة لا يعتبر قانوناً إلا من الناحية الشكلية لصدوره من البرلمان. أما من الناحية الموضوعية فهو مجرد قرار لا يجوز أن يخالف القاعدة القانونية المبينة للأسباب التى تستدعى إعلان حالة الطوارئ. وذلك رغم أن البرلمان هو مصدر كل من القرار والقاعدة، لأن مبدأ المشروعية يمنع مخالفة القاعدة العامة بقرار فردى، وإن صدر من نفس الجهة التى اصدرت القاعدة، أو حتى من جهة أعلى منها.

---

(١) راجع المادتين ٤٥، ١٥٥ فى دستور ١٩٢٣.

ويلاحظ فى مصر فى السنوات الاخيرة أن الحكومة تسرف فى إعلان حالة الطوارئ بمبرر وبغير مبرر. ففي أعقاب حرب يونيو عام ١٩٦٧ أعلنت حالة الطوارئ بالقرار الجمهورى رقم ١٣٣٧ لسنة ١٩٦٧، واستمرت نحو ثلاثة عشر عاماً حتى الغيت بالقرار الجمهورى رقم ٢٠٧ لسنة ١٩٨٠ ولم يدم الغاؤها أكثر من عام وبضعة اشهر حتى أعلنت من جديد يوم اغتيال الرئيس انور السادات فى أكتوبر عام ١٨٩١ ولا شك أن اعلانها فى هذا اليوم كان له ما يبرره. غير أن استمرار حالة الطوارئ منذ ذلك التاريخ ومدها عاماً بعد عام بموافقة البرلمان لما يقرب من ربع قرن ليس له ما يبرره بحال من الأحوال، بل ويفتقد الاساس القانونى لعدم وجود السبب المبرر لبقائها. وكان يجب أن تلغى حالة الطوارئ بعد فترة وجيزة من حادث المنصة، ما دامت الاوضاع قد استقرت والهدوء قد عاد. أما ما يقال من أن استمرار حالة الطوارئ انما يقوم على اساس وجود الارهاب ويستهدف مكافحة التطرف، فقول يخالف نظام الطوارئ ويناقض منطق القانون. فالارهاب موجود فى كل بلاد العالم دون أن يدفع دولة من الدول إلى اعلان حالة الطوارئ بصفة مستمرة. كما أن لدينا المزيد من نصوص التجريم التى يمكن أن تستخدم لمواجهة مختلف اعمال العنف وصنوف الارهاب.

رابعاً: إعلان الحرب:

نصت المادة ١٥٠ من الدستور على أن «رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب».

فرئيس الجمهورية هو الذى يعلن الحرب، ولكن بعد موافقة مجلس الشعب، وذلك سواء أكانت الحرب دفاعية أم هجومية. وقد اتفق الدستور فى ذلك مع دستورى ١٩٥٦ و ١٩٦٤، بخلاف دستور ١٩٥٨ الذى لم يتضمن نصاً مقابلاً. أما الدساتير الملكية فلم تشترط موافقة البرلمان إلا على الحرب الهجومية فقط نظراً لخطورتها.

غير أن الحصول على موافقة البرلمان قبل دخول الحرب يعد من الامور صعبة التحقق عملا، فى نوعى الحرب الدفاعية والهجومية. وعادة ما يخالف هذا النص، بعرض أمر الحرب على البرلمان بعد قيامها. وذلك لأن الحرب خدعة، تلعب المفاجأة دوراً هاماً فى تحديد المنتصر فيها.

ويتولى رئيس الجمهورية – طبقاً لنص المادة ١٨٢ من الدستور – رئاسة مجلس الدفاع الوطني الذى يختص بالنظر فى الشئون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها.

خامساً: إبرام المعاهدات:

نصت المادة ١٥١ من دستور ١٩٧١ على أن «رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يتناسب من البيان. وتكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة.

على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى اراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة، أو التى تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الميزانية يجب موافقة مجلس الشعب عليها».

وبذلك فرق الدستور الحالى - كبقية دساتير مصر السابقة - بين نوعين من المعاهدات:

- **النوع الأول:** ويشمل جميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة، أو التى تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الموازنة. وقد ذكرت المادة من أمثلتها معاهدات الصلح والتحالف والملاحة. وهذا النوع لابد من موافقة مجلس الشعب عليه ويصدر به قانون. كما يجب أخذ رأى مجلس الشورى فيها طبقاً لنص المادة ١٩٥ من الدستور[١].

- **النوع الثاني:** يضم ماعدا ذلك من معاهدات. وهذه يتولى رئيس الجمهورية ابرامها ولا يشترط موافقة مجلس الشعب عليها، وإنما يبلغ بها مشفوعة بما يتناسب من البيان.

سادساً: تعيين واعتماد الممثلين السياسيين:

قضت المادة ١٤٣ من الدستور بأن «يعين رئيس الجمهورية .. الممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين فى القانون. كما يعتمد ممثلى الدول الاجنبية السياسيين».

وعلى ذلك ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين وعزل الممثلين السياسيين المصريين بقرارات تصدر منه. كما يقوم باعتماد الممثلين السياسيين للدول الاجنبية فى مصر.

---

(١) وهذه المادة مضافة إلى الدستور فى تعديل ابريل عام ١٩٨٠ الذى أنشأ مجلس الشورى.

وقد اتفقت كافة الدساتير المصرية فى ذلك. ولم يشك أحد فى اختصاص رئيس الجمهورية بهذا الامر حتى فى ظل دستور ١٩٥٨ الذى لم يتضمن نصاً بهذا الخصوص.

سابعاً: حق العفو:

نصت المادة ١٤ من الدستور على أن «لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها. أما العفو الشامل فلا يكون إلا بالقانون».

وبذلك فرق الدستور بين نوعين من العفو:

- العفو البسيط أو العفو عن العقوبة وهو إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة أو ابدالها بعقوبة أخف. وهذا النوع من العفو جعله الدستور من اختصاص رئيس الجمهورية.

- العفو الشامل أو العفو عن الجريمة وهو محو الجريمة بما يترتب عليها من آثار برفع صفة التجريم عن الافعال المكونة لها. وعادة ما يكون العفو الشامل إجراء عاما يتخذ فى ظروف معينة ولأسباب غالباً ما تكون سياسية. وهذا النوع من العفو هو من اختصاص البرلمان ويصدر به قانون.

وقد اتفق دستور ١٩٥٦ ودستور ١٩٦٤ مع الدستور الحالى بخصوص حق العفو. ولم يشك أحد فى وجود هذا الحق لرئيس الجمهورية حتى فى ظل دستور ١٩٥٨ الذى لم ينص عليه. وذلك استناداً إلى العرف الدستورى. وقد نص دستور ١٩٢٣ على نفس الحق للملك. واختلف الفقه حول ما إذا كان الملك ينفرد[١] به أم يمارسه عن طريق الوزير المختص[٢].

ثامناً: الاختصاصات التشريعية للرئيس:

لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين وحق الاعتراض عليها وحق اصدارها.

١ - حق اقتراح القوانين:

نصت المادة ١٠٩ من دستور ١٩٧١ على أنه «لرئيس الجمهورية ... حق اقتراح القوانين».

(١) دكتور عثمان خليل، دكتور سليمان الطماوى: القانون الدستورى. ١٩٥٠ - ١٩٥١، ص ٥٦٠.

(٢) دكتور السيد صبرى: المرجع السابق، ص ٥٥٧، دكتور محسن خليل: المرجع السابق، ص ٦٥١ - ٦٥٩.

وقد روعى فى اعطاء حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية أن السلطة التنفيذية بحكم احتكاكها بالواقع وادارتها للمرافق العامة فى الدولة عادة ما تكون على جانب وافر من الدراية باحتياجات المجتمع فى مجال التشريعات وما يعترى القوانين من عيب أو قصور. لذلك منحت كافة الدساتير المصرية رئيس الدولة حق اقتراح القوانين.

ولا شك فى أهمية عملية اقتراح القوانين، إذ هى التى توجه الاهتمام الى موضوع القانون، وتحدد مضمونه الأولى. لذلك فقد زادت نسبة القوانين المتخذة بناء على مشروعات قوانين حكومية فى أغلب دول العالم عن تلك التى مصدرها اقتراحات اعضاء البرلمان، ووصلت الى اغلبية ساحقة تجاوز احياناً الثمانين فى المائة من القوانين. فلا تكاد الحكومة تجد فرصة لاتخاذ اجراء تشريعى ذى أهمية الا اغتنمتها وقدمت بها مشروعاً إلى البرلمان[1].

٢ - حق الاعتراض على القوانين:

نصت المادة ١١٣ من دستور ١٩٧١ على أنه «إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده اليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس إياه. فاذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً واصدر. وإذا رده في الميعاد المتقدم وأقره ثانية بأغلبية ثلثى اعضائه اعتبر قانوناً واصدر».

ومن ذلك يتضح ان عدم موافقة رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره البرلمان لا يعدمه أو يقبره، وإنما هو اعتراض توقيفى يستطيع البرلمان أن يفقده أثره ويتغلب عليه اذا اقر المشروع مرة ثانية بأغلبية ثلثى اعضائه. والمدة التى يجوز فيها اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون الذى أقره البرلمان هى ثلاثون يوماً من تاريخ ابلاغه اياه. وعدم رد المشروع فى خلال هذه المدة يفيد ضمناً عدم اعتراض رئيس الجمهورية ويجعل المشروع قانوناً واجب الاصدار.

وقد حوت كافة الدساتير الجمهورية لدينا نصوصاً تطابق نص المادة ١١٣ بنفس صيغتها. وأخذ دستور ١٩٢٣ بذات الحكم مع استخدامه لتعبير «إذا لم ير الملك التصديق بدلاً من «إذا اعترض رئيس الجمهورية» دون ان

---

(١) راجع جورج بوردو - المرجع السابق - ص ٦١ وما بعدها.

يقصد المعنى الدقيق لكلمة «تصديق»، ومع اضافة انه اذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر الى قرار المشروع الذى رفض الملك التصديق عليه باغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر[1].

والفرق بين حق الاعتراض وحق التصديق بالمعنى الصحيح لهذه الكلمة هو أن عدم الموافقة فى الحالة الأولى يمكن التغلب عليه باقرار البرلمان للمشروع مرة ثانية. أما عدم الموافقة فى الحالة الثانية فلا يمكن التغلب عليه وتتضمن اعداماً للمشروع الذى أقره البرلمان. وبعبارة أخرى اذا كان حق الاعتراض يمثل اعتراضاً نسبياً يمكن اجتيازه، فان حق التصديق يعتبر اعتراضاً مطلقاً يستحيل مقاومته. وقد وجد حق التصديق بهذا المعنى فى التاريخ الدستورى المصرى فيما يتعلق بتعديل دستورى ١٩٢٣، ١٩٣٠.

٣ - حق اصدار القوانين:

نصت المادة ١١٢ من دستور ١٩٧١ على أنه «لرئيس الجمهورية حق اصدار القوانين».

والاصدار هو اعتراف من رئيس الدولة بالوجود القانونى للتشريع وأمر بتنفيذه. ذلك أن التشريع يعتبر موجوداً من الناحية القانونية بمجرد موافقة البرلمان عليه وزوال حق رئيس الدولة فى الاعتراض، إما بالتنازل عنه أو بفقدان أثره بعودة البرلمان إلى الموافقة عليه مرة ثانية بالاغلبية المطلوبة. غير أن الوجود القانونى للتشريع لا يكفى للعمل به، بل لابد له من عملية الاصدار ثم النشر فى الجريدة الرسمية[2].

ولم يحدد الدستور مدة معينة يتعين فيها اصدار القانون حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية فى الاصدار فيظل القانون خاملاً بلا نفاذ. كما لم ينص الدستور على جزاء الامتناع عن اصدار القانون. وإن كان البرلمان يستطيع مساءلة الوزارة لسكوتها على ذلك. أما رئيس الجمهورية فلا يسأل سياسياً. ولا تثور مسألة التأخير فى اصدار القانون إلا بعد انتهاء الفترة المحددة لجواز الاعتراض عليه.

---

(١) المادتان ٣٦، ٥٣ من دستور ١٩٢٣.

(٢) تقضى المادة ١٨٨ من الدستور بأن «تنشر القوانين فى الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من تاريخ اصدارها. ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالى لتاريخ نشرها إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر».

وقد نصت جميع الدساتير المصرية عن حق رئيس الدولة فى اصدار القوانين سواء فى العهد الملكى أو فى العهد الجمهورى.

المطلب الرابع

تشخيص الانظمة ودولة المؤسسات

أثبتت تجارب التاريخ الدستورى بعد ثورة يوليو عام ١٩٥٢ أن انظمة الحكم فى مصر قد أصبحت تصطبغ بصبغة الحكام وترتبط اشد الارتباط باشخاص الرؤساء، لدرجة أن الدساتير كانت توضع عادة لتتلائم مع شخصيات ونزعات الرؤساء الذين وضعوها. وقد تميزت الدساتير الجمهورية بتركيز كل سلطات الدولة فى أيدى رؤسائها الذين يضطلعون بالدور الاول والأكبر فى تسيير دفة الحكم وتنظيم شئون الدولة، مع اضعاف مؤسسات الدولة الأخرى. كما أظهرت الممارسات العملية عدم السماح بظهور أو تواجد زعماء آخرين على الساحة السياسية، بل وتعطيل عمل المؤسسات السياسية والتنظيمات الشعبية فى افراز وتكوين القادة السياسيين وإعدادهم ولو كصف ثان مؤهل للحلول محل رجال السلطة عندما يحين الأجل.

وهذا يتنافر تنافراً شديداً مع المصلحة العامة، ولا يضع فى الاعتبار تلك الحقيقة اليقينية التى كتبت على كل إنسان مهما بلغت مكانته أو علت سلطته آلا وهى الموت وإن طال الأجل.. فالرؤساء يموتون، والدول باقية إلى يوم يبعثون. والحكمة تقتضى الا تهتز الدولة او تضطرب شئونها بموت رئيسها، فلا تجد من يتولى أمورها بطريقة منظمة وآمنة. وقد تكفلت الانظمة والمؤسسات السياسية فى الدول الديموقراطية بضمان سير الحياة السياسية بها بطريقة نظامية ميسرة، رغم موت الزعماء أو سقوط الرؤساء. أما فى الدول المتخلفة التى تشخص بها انظمة الحكم وتضعف المؤسسات السياسية فان الامور تسير على عكس ذلك، وقد تؤدى وفاة رئيس أو تخليه عن السلطة الى كارثة محققة أو إلى فراغ سياسى خطير. ولعلنا نذكر ما اعقب الوفاة المفاجئة للرئيس عبد الناصر عام ١٩٧٠ من صراع على السلطة كاد أن يرتب نتائج خطيرة ولكن الله سلم.

ولعل الرئيس محمد حسنى مبارك قد مس هذه الحقيقة عندما قال بحق وصراحة: «إن دولة المؤسسات هى التى تضمن تواصل مسيرة العمل الوطنى

اعتماداً على نظم واضحة، وسياسات مستقرة، وتقاليد راسخة، وقوانين شفافة وفى دولة المؤسسات التى تحكمها نظم وأهداف ثابتة مستقرة تظهر كفاءة العمل الجماعى، وتسود روح الفريق، ويستقر فى الأذهان مفهوم المسئولية التضامنية. وفى دولة المؤسسات يصعب على أى فئة أو فرد مهما علا شأنه أن يحدث تغييرات جوهرية فى الأهداف الوطنية»(١).

حقيقة «إن دولة المؤسسات – وليست دولة الاشخاص – هى التى تضمن تواصل مسيرة العمل الوطنى اعتماداً على نظم واضحة». ولكن وضع هذه الحقيقة موضع التنفيذ يحتاج الى جهد كبير يتم من خلاله تحديد السبل اللازمة لتحقيق هذه الغاية، والعمل على سلوكها بجد وإخلاص.

المبحث الثاني

مجلس الوزراء

مجلس الوزراء أو الوزارة هى الفرع الثانى من فروع السلطة التنفيذية. وقد أطلق عليها الدستور اسم «الحكومة» وهى تسمية فى رأينا غير موفقة وكان الأجدر تسميتها الوزارة(٢). وذلك لأن لكلمة الحكومة معان متعددة:

١- فالحكومة قد يقصد بها كافة هيئات الحكم فى الدولة. وهذا هو المعنى الذى يشير إليه الفقهاء بقولهم إن للدولة عناصر ثلاثة هى الحكومة والشعب والإقليم.

٢- والحكومة قد تعنى السلطة التنفيذية بفرعيها – رئيس الدولة والوزارة – وهذا هو المفهوم عندما يقال أن سلطات الدولة الثلاثة هى الحكومة والبرلمان والسلطة القضائية.

٣- والحكومة قد تعنى أحد فرعى السلطة التنفيذية وهو مجلس الوزراء أو الوزارة. وهذا هو المدلول الذى يراد عندما يقال أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان. وهو المعنى الذى قصده الدستور.

---

(١) جاء ذلك فى خطاب القاه الرئيس مبارك أمام اجتماع مشترك لمجلسى الشعب والشورى بتاريخ ١٤ / ١١ / ١٩٩٩.

(٢) وكلمة الوزارة مشتقة إما من الوزر وهو الثقل نظرا لما تتحمل من أعباء الحكم، وإما من المؤازرة وهى المعاونة، وإما من الوزر وهو الملجأ لأن رئيس الدولة يلجأ إليها فى تسيير أمور الحكم. راجع فى ذلك الدكتور محمد فاروق النبهان: نظام الحكم فى الإسلام – الكويت – ١٩٧٤ ص ٥٤١

٤- وقد يقصد بالحكومة أخيراً تلك الهيئة التى تقوم برسم السياسة العامة للدولة فى انجلترا ويطلق عليها ا سم Cabinet وتضم رئيس الوزراء وعدداً صغيراً من الوزراء الذين يتولون أهم الوزارات كوزارة المالية ووزارة الدفاع ووزارة الخارجية.

وقد عرف الدستور الحكومة - ويقصد الوزارة - بأنها «الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة»[1]. وهذا التعريف ايضاً قد جانبه التوفق لأن مجلس الوزراء ليس إلا أحد فرعى الهيئة التنفيذية أو السلطة التنفيذية. أما الفرع الآخر بل والأهم فيها فهو رئيس الجمهورية الذى ينص الدستور صراحة على أنه يتولى السلطة التنفيذية[2].

المطلب الأول

تكوين الحكومة

تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابها[3]. ويشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير:

١ - أن يكون مصرياً بالميلاد. فاذا كان متجنساً فلا يمكن أن يعين وزيراً قبل مضى عشر سنوات من تاريخ اكتسابه للجنسية المصرية، إلا إذا صدر قرار جمهورى باعفائه من ذلك[4].

٢ - أن يكون بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل.

٣ - أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدينة والسياسية[5].

ولم يشترط الدستور ان يكون الوزير رجلاً. وفى التطبيق العملى للدستور دخل العنصر النسائى الوزارة منذ ما يقرب من نصف قرن من الزمان، وأصبحت وزارة الشئون الاجتماعية شبه مخصصة له كحد أدنى[6].

---

(١) المادة ١٥٣ من الدستور، وتقابل المادة ١٣٠ من دستور سنة ١٩٦٤. أما دستور ١٩٢٣ ودستور ١٩٥٦ فلم يتضمنا تحديداً لمعنى الحكومة.

(٢) المادة ١٣٧ من الدستور.

(٣) المادة ١٥٣ من الدستور.

(٤) المادة التاسعة من قانون الجنسية رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥.

(٥) المادة ١٥٤ من الدستور.

(٦) ويؤدى اعضاء الوزارة أمام رئيس الجمهورية نفس اليمين السابق الاشارة اليه والذى يؤديه الرئيس امام مجلس الشعب.

ولا يجوز لأعضاء الوزارة اثناء تولى مناصبهم أن يزاولوا المهن الحرة أو الاعمال التجارية والصناعية أو المالية، أو أن يتعاملوا مالياً مع الدولة[١].

ولرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق احالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء ممارسة وظيفته أو بسببها. ويوقف من يتهم من الوزراء عن عمله الى ان يفصل فى أمره ولا يحول انتهاء خدمته دون اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها. وتكون محاكمة الوزير واجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون[٢].

استقلال منصب رئيس مجلس الوزراء:

ثار النقاش حول جواز الجمع بين منصبى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وهو ما حدث فى مارس عام ١٩٧٣ عندما تولى رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء بالاضافة الى منصبه كرئيس للجمهورية.

وقد شكلت لجنة خماسية فى الاجتماع المشترك لمجلس الشعب واللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى لبحث موضوع المسائلة الدستورية فى حالة تولى رئيس الجمهورية رئاسة الوزارة ايضاً، فأعدت اللجنة تقريراً ناقشه مجلس الشعب بتاريخ ٧ ابريل من نفس العام، رأت فيه أن يتضمن القرار الجمهورى الصادر بتشكيل الوزارة اختيار احد نواب رئيس مجلس الوزراء ليرأس المجلس فى غيبة رئيس الجمهورية ويمثل المجلس أمام مجلس الشعب ويكون مسئولاً أمامه عن مجلس الوزراء بمسئوليته التضامنية.

ويكمن سر هذا النقاش فى التساؤل عن مدى مسئولية رئيس الدولة عن اعمال مجلس الوزراء أمام مجلس الشعب. ذلك أن لهذا المجلس حق توجيه الاسئلة والاستجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء طبقاً لحكم المادتين ١٢٤، ١٢٥ من الدستور. كما أن له طبقاً لنص المادة ١٢٧ أن يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء. فاذا كان رئيس مجلس الوزراء هو نفسه رئيس الجمهورية

---

(١) المادة ١٦٨ من الدستور.

(٢) المادتان ١٥٩، ١٦٠ من الدستور.

وراجع قانون محاكمة الوزراء لسنة ١٩٥٨ الذى جعل محاكمتهم تتم أمام محكمة تشكل من اثنى عشر عضواً، نصفهم من أعضاء مجلس الشعب يختارون بطريق القرعة، ونصفهم من مستشارى محكمة النقض يختارهم مجلس القضاء الأعلى. ويرأس المحكمة أعلى المستشارين فى الدرجة والأقدمية.

التبس الأمر، إذ أن رئيس الجمهورية لا يمكن مساءلته سياسياً، ولا تثور بالنسبة له إلا المسئولية الجنائية التى نظمتها المادة ٨٥ من الدستور. وعلى ذلك لا يمكن اعمال احكام الدستور المتعلقة برئيس مجلس الوزراء - الذى هو فى نفس الوقت رئيس الجمهورية - أمام البرلمان.

وقد رأت اللجنة الخماسية سالفة الذكر أنه ليس هناك ما يمنع دستورياً من تولى رئيس الجمهورية منصب رئيس مجلس الوزراء على أن يتضمن القرار الجمهورى الصادر بتشكيل مجلس الوزراء اختيار احد نواب المجلس ليرأسه عند غياب رئيس الجمهورية. ويكون تحريك المسئولية التضامنية للوزراء باستجواب يوجه الى هذا النائب. وهو الذى يلقى البيانات المتعلقة بالسياسية العامة للوزارة أمام مجلس الشعب.

واستندت اللجنة في رأيها هذا الي الحجج الآتية:

١ - حق رئيس الجمهورية فى دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته ورئاستها طبقاً لنص المادة ١٤٢ من الدستور.

٢ - حق رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها طبقاً لنص المادة ١٣٨ من الدستور.

٣ - أن الدستور الحالى قد عزز اختصاصات مجلس الوزراء على حساب رئيس مجلس الوزراء فى دستور ١٩٦٤. بل ولعله استخدم تعبير رئيس مجلس الوزراء بدلاً من رئيس الوزراء دلالة على ذلك. وأعطى لهذا المجلس سواء أكان مجتمعاً برئاسة رئيس الجمهورية أم برئاسة رئيس الوزراء الاختصاص بوضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها.

٤ - الظروف الاستثنائية التى تمر بها البلاد وتفرض قيام رئيس الجمهورية بممارسة وظائفه وسلطاته الدستورية كاملة وبنفسه.

ونحن نرى أن احكام الدستور لا تجيز الجمع بين منصبى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء فى شخص رجل واحد. وذلك لاعتبارات نوضحها من خلال الرد على الحجج التى قدمتها اللجنة:

١ - أن حق رئيس الجمهورية فى رئاسة جلسات مجلس الوزراء عند حضورها أمر طبيعى باعتباره رئيس الدولة، ولا يعقل أن يتولى رئيس الوزراء رئاسة الجلسة فى وجوده.

٢ – إن دور رئيس الجمهورية فى وضع، والإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة لا يعنى ان الدستور المصرى قد أخذ بنظام الحكم الرئاسى الذى يقوم على وجود رئيس دولة منتخب يتولى السلطة التنفيذية ولا يوجد إلى جواره مجلس وزراء متضامن بالمعنى المعروف فى النظام البرلمانى.

٣ – أما تعزيز اختصاصات مجلس الوزراء على حساب اختصاصات رئيس الوزراء فى الدستور السابق، وكذلك الأخذ بتعبير رئيس مجلس الوزراء بدلاً من رئيس الوزراء، فلم ينل من وجود منصب رئيس مجلس الوزراء كمنصب مستقلة عن منصب رئيس الجمهورية فى نصوص الدستور:

– فالمادة ١٢٤ تنص على أن «لكل عضو من اعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء ... أسئلة ..».

– والمادة ١٢٥ تنص على أنه «لكل عضو من اعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات الى رئيس مجلس الوزراء ...».

– والمادة ١٢٧ تنص على أنه «لمجلس الشعب ان يقرر بناء على طلب عشر اعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء».

– والمادة ١٣ تنص على أنه «لاعضاء مجلس الشعب ابداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء».

– والمادة ١٣٣ تنص على أن «يقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الوازرة، وعند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب برنامج الوزارة».

– والمادة ١٣٤ تنص على أنه «يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا اعضاء فى مجلس الشعب».

– والمادة ١٣٥ تنص على أن «يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء فى مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام».

– والمادة ١٤١ تنص على أن «يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم».

– والمادة ١٥٣ تنص على أن تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ...».

وهذا يعني أن رئيس مجلس الوزراء كما أراده الدستور هو ذلك الذى يوجه إليه اعضاء البرلمان الاسئلة، والاستجوابات ويستطيعون تقرير مسئوليته، ويبدون اليه برغباتهم فى الموضوعات العامة، والذى يقدم لمجلس الشعب برنامج وزارته، ويجوز ان يكون عضواً فيه وأن يسمع فيه، والذى يعينه رئيس الجمهورية، وتتكون الحكومة منه ومن باقى الاعضاء. ورئيس مجلس الوزراء على هذا النحو لا يمكن أن يكون الا شخصاً آخر غير شخص رئيس الجمهورية.

ولعل هذا هو الذى دفع اللجنة الخماسية سالفة الذكر إلى التوصية باختيار احد نواب المجلس، ليرأسه عند غياب رئيس الجمهورية، ويلقى برنامج الحكومة أمام البرلمان، وتوجه اليه الاستجوابات المتعلقة بالمسئولية التضامنية. ونائب رئيس المجلس على هذا النحو إنما يوضع موضع رئيس المجلس ولا يكاد يختلف عنه إلا فى التسمية. وبذلك لا يكون هناك مبرر لعدم جعله رئيساً لهذا المجلس، اللهم إلا إذا تعلق الامر بمقدار ما يتمتع به من سلطة.

٤ - أما الظروف الاستثنائية التى تمر بها البلاد فانها أيضاً لا تبرر الجمع بين المنصبين. وذلك لأن هذه الظروف لم تكد تختلف عن تلك التى وضع فيها دستور ١٩٧١. كما أن الدستور قد أعد العدة لمواجهة الظروف الإستثنائية ومنح رئيس الجمهورية من السلطات ما يمكنه من مواجهتها. وذلك فى نصوص المواد ٧٤، ١٤٧، ١٤٨.

ولعل هذه الاعتبارات هى التى جعلت رئيس الجمهورية يتخلى بتاريخ ٢٦ سبتمبر عام ١٩٧٤ عن منصب رئيس مجلس الوزراء ليحل محله فيه النائب الأول لرئيس الوزراء. وهذا هو الاتجاه السليم الذى يتفق مع أحكام الدستور على النحو الذى سبق بيانه.

المطلب الثاني

اختصاصات الحكومة

يمارس مجلس الوزراء - طبقاً لنص المادة ١٥٦ من الدستور الاختصاصات الآتية:

- الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.

– توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.

– اصدار القرارات الادارية ومراقبة تنفيذها.

– إعداد مشروعات القوانين والقرارات. بما فى ذلك مشروع الموازنة العامة ومشروع الخطة العامة.

– عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور. وفى هذا الخصوص يجب مراعاة نص المادة ١٢١ من الدستور التى تقضى بأنه «لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب».

– ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

وفيما يتعلق باختصاص الوزير فى اطار وزراته قضت المادة ١٥٧ من الدستور بأن «الوزير هو الرئيس الاداري الاعلى لوزارته، ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها». ولم يرد مثل هذا النص فى دستور ١٩٦٤. ويبدو ان الوزير لم يكن يعتبر فى ظل هذا الدستور هو الرئيس الاعلى لوزارته. وذلك لأن ١٣٥ منه كانت تقضى بأن «تراقب الحكومة – أى مجلس الوزراء – أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمحلية. ولها أن تلغى أو تعدل قراراتها غير الملائمة على الوجه المبين فى القانون». أى ان مجلس الوزراء هو الذى كان يعتبر السلطة الادارية العليا بالنسبة لكافة الوزارات.

الفصل الثاني
السلطة التشريعية
مجلس الشعب

نصت المادة ٨٦ من دستور ١٩٧١ على أن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع». فالدستور الحالى يطلق على البرلمان للمرة الأولى مجلس الشعب[١]. وهو فى ذلك يخالف بقية دساتير العهد الجمهورى السابقة التى اطلقت عليه مجلس الأمة.

مدلول تغيير التسمية:

يثور التساؤل عما وراء هذه التسمية الجديدة وما قد يتضمن التغيير من معان. فقد يرى البعض ان الأمر لا يتجاوز مجرد الخلاف اللفظى وتعدد المترادفات. بينما يدعى آخرون أن الأمر لا يقف عند هذا الحد، لأن مدلول كلمة الامة لا ينطبق تماماً على مدلول كلمة الشعب، رغم المعنى المتقارب الذى تثيره الكلمتان فى الأذهان. فالأمة كيان مجرد يمثل مجموعة كبيرة من الأفراد تربطهم روابط معينة فى ماضيهم وحاضرهم ومستقبلهم. وهى بذلك تفترق عن الشعب الذى ليس له ذات أو كيان مستقل عن الأفراد المكونين له ممن يحملون جنسية الدولة. لذلك اختلفت النتائج المترتبة على الأخذ بمبدأ سيادة الأمة عن تلك الناجمة عن تطبيق مبدأ سيادة الشعب.

ونعتقد أن الدستور لم يقصد من وراء تغيير التسمية من مجلس الأمة إلى مجلس الشعب – بالاضافة إلى النص على أن السيادة للشعب وحده[٢] – نبذ مبدأ سيادة الأمة كلية والأخذ بمبدأ سيادة الشعب، بكل ما يترتب على ذلك من نتائج. وإنما قصد مجرد زيادة الرجوع الي الشعب عن طريق الاستفتاء فى تطبيقات أكثر لنظام الديموقراطية المباشرة. فإذا كان الدستور قد أخذ بنظام الاستفتاء وهو لا يتفق ومبدأ سيادة الأمة، فإنه قد عمل على ضمان

---

(١) اخذت بتسمية مجلس الشعب كذلك دساتير كل من سوريا والسودان واليمن الديموقراطية قبل اندماجها مع الجمهورية العربية اليمنية. ولا تزال بعض الدساتير العربية تطلق على برلمانها مجلس الأمة، ومنها الكويت والاردن وتونس.

(٢) المادة ٣ من الدستور.

حرية النائب واستقلاله فى آرائه وأفكاره فأعفاه من المؤاخذة عليها(١)،ولم يجعله خاضعاً لتعليمات ناخبية أو عزلهم، وفى ذلك أخذ الدستور بمبدأ سيادة الأمة الذى يحرر النائب من ارادة ناخبيه ويعتبره ممثلاً للأمة كلها، هدفه العمل على تحقيق صالحها العام. وإذا كان الدستور تمشياً مع مبدأ سيادة الشعب قد جعل الانتخاب حقا للمواطن وأخذ بالاقتراع العام فانه قرر من ناحية أخرى أن المساهمة فى الحياة العامة واجب وطنى(٢)، وهو فى ذلك يقترب من مبدأ سيادة الأمة الذى ينظر الى الانتخاب على أنه وظيفة.

نظام المجلس الواحد:

لم يأخذ دستور ١٩٧١ فى تكوينه للبرلمان بنظام المجلسين - كمجلس النواب ومجلس الشيوخ فى دستورى ١٩٢٣، ١٩٣٠ - الذى يرى انصاره أنه يجعل القوانين أكثر حكمة وجدية، لما يمكن ان يقوم به المجلس الثانى من تلافى اخطاء المجلس الأول وتهدئة تهوره واندفاعه وإنما احد بنظام المجلس الواحد الذى قيل فى تبريره انه يسمح باعداد التشريعات المطلوبة بطريقة اسرع وأكثر يسراً.(٣)

برلمان تعدد الاحزاب:

بدأ البرلمان المصرى فى ظل تعدد الاحزاب السياسية يسلك مسلكاً جديداً مغايراً لمسلكه فى ظل الدساتير الجمهورية السابقة فى أدائه لدوره التشريعى والرقابى على السواء، فالبنسبة للدور التشريعى بدأ المجلس بالفعل يناقش مناقشة أكثر جدية ما يعرض عليه من الاقتراحات ومشروعات القوانين قبل اقرارها. وأدت المعارضة احياناً الى تعديل بعض القواعد محل البحث، خاصة فى مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة. وبالنسبة للدور الرقابى بدأ مجلس الشعب فى ممارسة رقابته على السلطة التنفيذية لكشف العيوب والاخطاء المرتكبة كخطوة أولى فى سبيل علاجها. ويظهر ذلك على وجه الخصوص فى مناقشة المجلس لمشروع الموازنة العامة للدولة، وخطة التنمية والحساب الختامى. ومحاولة التحقق من صحة الارقام المقدمة

---

(١) المادة ٩٨ من الدستور.

(٢) المادة ٦٢ من الدستور.

(٣) وجدير بالذكر أن مجلس الشورى لايعتبر جزءاً من البرلمان كما سيأتى البيان.

وجدوى السياسات المتبعة فى مختلف المجالات. بل وبدأ المجلس فى استخدام حقه فى استجواب الوزراء ومحاسبتهم فى إطار الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم.

وهذا الاتجاه من جانب البرلمان المصرى لا يتعدى فى حقيقة الامر قيامه ببعض وظائفه الدستورية التى أنشئ من أجلها. وهو بذلك يضع قدمه على بداية طريق الديموقراطية الطويل. تلك الديموقراطية التى ثبت أنها انجح الوسائل لقتل روح السلبية عند الناس، وحثهم على المشاركة باخلاص فى العمل العام، والتى تعد الوسيلة المثلى لادراك افضل الحلول للمشاكل العامة. إذ تؤدى بما تتضمن من تبادل وجهات النظر، والنقد والانتقاد الى تمحيص الحلول، وبيان مزايا وعيوب كل منها، وتمييز الصالح من الطالح، واختيار احسنها فى نهاية الأمر. أما انفراد اى شخص بالبت فى الأمور العامة وحده فيؤدى الى اوخم النتائج، لأن المرء مهما أوتى من ذكاء وقدرات لا يستطيع وحده أن يحيط بكل شئ. ويسهل وقوعه فى الخطأ. ويؤدى البرلمان واجبه على نحو أفضل، ويسير نظام الحكم كله الى الاكمل، كلما ازدادت المعارضة قوة وتوازنا مع الحكومة.

غير أنه يبدو أن بعض المسئولين لا يريدون لمجلس الشعب المصرى أن يكون برلمانا حقيقياً فعالاً يحسن اداء مهامه التشريعية والرقابية تحقيقاً للصالح العام، ويصرون على بقائه برلماناً خاضعاً تابعاً، هادئاً ساكناً لا روح فيه ولا حياة. ووجدوا ان الوسيلة المثلى لادراك تلك الغاية الخاطئة هى تصفية البرلمان من رجال المعارضة كما وكيفا، مع الاحتفاظ بالقدر اليسير منهم لمجرد الحفاظ على الشكل التعددى أو الوجود الحزبى داخل المجلس. فبدلا مما كان مأمولاً من زيادة عدد نواب الاحزاب الاخرى حتى يقترب من عدد نواب الحزب الحاكم، ليقوم بين الحكومة والمعارضة ذلك التوازن اللازم لحسن تشغيل البرلمان وممارسة الرقابة والمناقشة والمداولة وتبادل الافكار ووجهات النظر ومقارعة الحجة بالحجة، حدث العكس تماماً. ففى الانتخابات البرلمانية لعام ١٩٩٥ تناقص عدد نواب المعارضة حتى كاد أن يتلاشى، فلم يتجاوز الثلاثة عشر وسقط فى الانتخابات اغلب اصحاب الكلمة القوية والرأى الآخر، فجاء البرلمان بتكوين لا يكاد يختلف عن تكوين برلمانات انظمة الحزب الواحد، وهى انظمة شمولية لا تمت للديموقراطية بصلة. ولا نعتقد ان فى ضعف المعارضة تحقيقاً لمصلحة أحد، حاكماً كان أو محكوماً.

إنشاء مجلس الشورى:

مع التعديل الدستورى الذى أجرى فى آخر ابريل عام ١٩٨٠ أقام الدستور مجلساً جديداً أطلق عليه اسم «مجلس الشورى». ويشكل هذا المجلس من عدد من الاعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن ١٣٢ عضواً. وينتخب ثلثا اعضائه على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى. ومدة عضوية المجلس ٦ سنوات. ولا يجوز الجمع بين عضويته وعضوية مجلس الشعب.

غير أن هذا المجلس لا يعتبر مجلساً تشريعيا ثانيا اضيف الى مجلس الشعب، حيث لا تزال المادة ٨٩ من الدستور تقضى بأن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ...». كما أن اختصاصات مجلس الشورى كما حددها الدستور لا تخرج عن حدود الدراسة وابداء الرأى.

فالمادة ١٩٤ تنص على أن «يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ و ١٥ مايو ١٩٧١، ودعم الوحدة الوطنية، والسلام الاجتماعى، وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية، والمقومات الاساسية للمجتمع وقيمة العليا، والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته».

وقضت المادة ١٩٥ بأن يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى:

١ - الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

٢ - مشروعات القوانين المكملة للدستور.

٣ - مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٤ - معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة.

٥ - مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

٦ - ما يحيله رئيس الجمهورية الى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة، أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية.

ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الامور الى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب.

وكما أن مجلس الشورى لا يشترك فى ممارسة الوظيفة التشريعية للبرلمان، فإنه محروم كذلك من مزاولة الوظيفة الرقابية. فقد نصت المادة ٢٠١ من الدستور صراحة على أن «رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من اعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشورى». وما كان الدستور بحاجة الى النص على ذلك بعد ان حدد اختصاصاته فى المادتين سالفتى الذكر وقصرها على مجرد الدراسة وابداء الرأى.

ولا شك ان اقامة مجلس الشورى باختصاصاته المبينة لم يكن له ما يبرره. وهو يمثل ازدواجاً معيباً مع الاجهزة الاستشارية المتعددة الموجودة بالدولة وعلى رأسها المجالس القومية المتخصصة. كما يعتبر تبذيرا لا داعى له فى دولة فقيرة تحتاج الى الاقتصاد فى الانفاق. ولعل الغاية الوحيدة المستهدفة من وراء انشاء مجلس الشورى هى ممارسة حقوق الملكية على المؤسسات الصحفية والصحف القومية التى تعتبر مملوكة ملكية خاصة للدولة طبقاً لنص المادة ٢٢ من قانون سلطة الصحافة رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠. [١]ونعتقد ان مثل هذا الهدف لا يكفى لانشاء مجلس كمجلس الشورى، وأن الأولى بنا الغاء هذا المجلس ورفع يد الدولة أو الحكومة عن ملكية الصحافة.

وقد طالب بعض الكتاب، كما طالب كثير من اعضاء مجلس الشورى نفسه بتحويل هذا المجلس من مجرد هيئة استشارية تعتبر تزيداً وتمثل ازدواجاً معيباً فى الاختصاص مع هيئات استشارية أخرى، إلى مجلس برلمانى آخر كمجلس الشيوخ الموجود فى كثير من الدول، والذى كان قائماً فى دساتير العهد الملكى فى مصر الى جانب مجلس النواب. وذلك بأن يتم تعديل الدستور، فيصبح البرلمان المصرى مكوناً من مجلسين هما مجلس الشعب ومجلس الشورى، ويزود هذا المجلس بالاختصاصات الدستورية اللازمة، بدلاً من دوره الاستشارى[٢].

ونرى أن الوضع المقترح افضل من الوضع الحالى لمجلس الشورى. إذ لا شك فى جدوى وجود مجلس برلمانى من الشيوخ وذوى الرأى والفكر الى

---

(١) وقد ورد نفس الحكم فى المادة ٥٥ من قانون تنظيم الصحافة الجديد رقم ٦٩ لسنة ١٩٦٦

(٢) انظر المواد ١٩٤، ١٩٥ من الدستور.

جانب مجلس النواب. فمن المعروف ان فوائد نظام المجلسين قد جعلته ينتشر في كثير من دول العالم. غير أن الوضع المقترح لمجلس الشورى يحتاج - في رأينا - إلى بعض التعديلات الأخرى لتحويله حقيقة الى مجلس من الحكماء، ذى اختصاص برلماني، فلا داعي لاشتراط أن يكون نصف الاعضاء من العمال والفلاحين في مجلس يراد له أن يكون مجلساً من أهل الرأى والفكر[1]، ولا يجوز السماح بحل مجلس ليس له سلطة مساءلة الوزارة[2].

المبحث الأول

تكوين مجلس الشعب

نصت المادة ٨٧ من دستور سنة ١٩٧١ على أن «يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم اليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين.....». ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الاعضاء لا يزيد على عشرة.

ونتحدث فيما يلى عن النقاط التالية:

- الانتخاب والتعيين.
- شروط عضوية البرلمان.
- طلب الترشيح للعضوية.
- الفصل في صحة العضوية.
- مدة عضوية البرلمان.
- مقاعد الأغلبية والمعارضة.

أولاً: الانتخاب والتعيين:

أخذ الدستور في تحديده لطريقة اختيار أعضاء مجلس الشعب بمبدأى الانتخاب والتعيين معاً:

---

(١) انظر المادة ١٩٦ من الدستور.

(٢) انظر المادة ٢٠١ من الدستور.

- أما الاعضاء المنتخبون فقد اشترط الدستور الا يقل عددهم عن ٣٥٠عضواً. وقد حدد القانون[١] عدد الدوائر الانتخابية ونصت المادة الأولى من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ - بعد تعديلها بالقانون ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ - على أن «يتألف مجلس الشعب من اربعمائة واربعة واربعين عضوا، يختارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين». وتقسم الجمهورية إلى دوائر انتخابية حددها القانون - وهى ٢٢٢ دائرة - وينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين[٢]. ومعنى ذلك أن المبدأ المأخوذ به الآن - وهو نفس المبدأ الذى اعتنقه دستور ١٩٦٤ بالنسبة لاعضاء البرلمان المنتخبين - هو مبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية، فلا يتغير بتغير عدد السكان زيادة أو نقصا. وذلك على خلاف نظام عدم تثبيت عدد الدوائر الانتخابية بربط عددها بعدد السكان، وهو ما كان مطبقاً فى ظل دستور ١٩٢٣.

وأما الاعضاء المعينون فيجوز لرئيس الجمهورية أن يعين منهم عددا لا يجاوز عشرة. ولم يشترط الدستور فى الاعضاء المعينين أن يكون نصفهم من العمال أو الفلاحين. ويقال فى حكمة الاخذ بمبدأ التعيين الى جانب الانتخاب فى تكوين البرلمان أن رئيس الدولة يستطيع عن طريق التعيين أن

---

(١) المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧١ فى شأن مجلس الشعب بعد تعديلها بالقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠.

(٢) قضت المادة الثانية من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بعد تعديلها بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ بأنه فى تطبيق احكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسى، ويكون مقيماً فى الريف ويشترط إلا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكاً أو ايجاراً ، أكثر من عشرة افدنة.

ويعتبر عاملاً من يعمل عملا يدوياً أو ذهنياً فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل، ولا يكون منضماً لنقابة مهنية أو مقيداً فى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا. ويستثنى من ذلك اعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية، وكذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل عال. وفى الحالين يجب لاعتبار الشخص عاملاً ان يبقى مقيداً فى نقابته العمالية.

ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات الى عمال وفلاحين، إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١. ويعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال او الفلاحين بالصفة التى ثبتت له فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ أو بصفته التى رشح على اساسها لعضوية مجلس الشعب.

يزود البرلمان بالكفاءات التى قد يأبى اصحابها دخول المعارك الانتخابية، كما يتمكن من تمثيل الاقليات التى قد لا تحصل على عدد مناسب من المقاعد البرلمانية عن طريق الانتخاب.

ثانيا: شروط عضوية البرلمان:

قضت المادة ٨٨ من الدستور بأن يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فى اعضاء مجلس الشعب. وقد اشترطت المادة الخامسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فيمن يرشح لعضوية البرلمان توافر الشروط التالية:

١ – أن يكون المرشح مصرى الجنسية من أب مصرى، وقد كان القانون السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ يجيز ترشيح من اكتسب الجنسية عن طريق التجنس على أن يكون قد مضى على ذلك عشر سنوات على الأقل. وشرط الجنسية منطقى إذ أن النيابة عن المصريين فى شئون حكمهم يجب ألا تكون لغير المصريين.

٢ – ان يكون اسمه مقيداً بأحد جداول الانتخاب. فالمرشح لشغل مركز النائب يجب أن تتوافر فيه قبل ذلك شروط الناخب. ويجب الا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب الغاء قيده طبقاً للقانون.

٣ – ان يكون بالغاً من العمر يوم الانتخاب ثلاثين سنة ميلادية على الأقل وقد قصد المشرع بهذا الشرط ان يضمن فى النائب قدراً من الحكمة أو الخبرة والتجربة. وذلك على خلاف المأخوذ به فى كثير من البلاد. ففى انجلترا لا يتطلب القانون فى المرشح أكثر من سن الرشد وهى نفس السن المشترطة فى الناخب. وفى فرنسا يرتفع سن الترشيح لعضوية مجلس النواب عن ذلك بقليل فيصل الى ثلاثة وعشرين عاماً.

٤ – ان يجيد المرشح القراءة والكتابة. وذلك كحد أدنى للمستوى العلمى والثقافى الذى يجب أن يكون عليه المرشح لعضوية البرلمان. وقد ثبت فى التطبيق العلمى أن بعض اعضاء البرلمان اميون لا يجيدون القراءة ولا الكتابة، أو يقرأون ولا يكتبون[1].

---

(١) وقد كان القانون يشترط فى المرشح أن يكون عضواً عاملاً فى الاتحاد الاشتراكى العربى – وهو الحزب الواحد الذى كان قائماً فى ذلك الوقت – ومضت على عضويته فيه سنة على الأقل. ولم يكن الاتحاد الاشتراكى هو الذى يتولى الترشيح لعضوية البرلمان كما كان الحال بالنسبة للاتحاد القومى فى ظل دستور عام ١٩٥٦، وإنما كان المرشح هو الذى يتقدم =

٥ - ان يكون قد أدى الخدمة العسكرية الالزامية او أعفى من أدائها طبقاً للقانون.

٦ - ألا يكون قد سقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى[1] بسبب فقد الثقة والاعتبار، أو بسبب الاخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لاحكام المادة ٩٦ من الدستور، ومع ذلك يجوز له الترشيح فى أى من الحالتين الآتيتين:

(أ) انقضاء الفصل التشريعى الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية.

(ب) صدور قرار من مجلس الشعب أو من مجلس الشورى بالغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على اسقاط العضوية بسبب الاخلال بواجباتها ويصدر قرار المجلس فى هذه الحالة بموافقة اغلبية اعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضواً. وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية.

ثالثاً: طلب الترشيح للعضوية:

لكل من تتوافر فيه شروط الترشيح ان يتقدم بنفسه للترشيح لعضوية مجلس الشعب. ويتفق الدستور الحالى مع الدستور السابق فى ذلك، ويختلف عن الوضع الذى ساد فى ظل دستور ١٩٥٦ حيث كان الاتحاد القومى أو الحزب الواحد - مع الاسف الشديد - هو الذى يتولى الترشيح لعضوية البرلمان. ولا يجوز لأحد ان يرشح نفسه فى أكثر من دائرة وذلك ايضاً عكس نظام الانتخاب فى ظل دستور ١٩٥٦.

ويقدم المرشح طلب الترشيح كتابة الى مدير الامن بالمحافظة التى يرغب فى الترشيح فى إحدى الدوائر الانتخابية الواقعة بها. وذلك خلال المدة التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه، على الا تقل عن عشرة ايام من تاريخ فتح باب الترشيح.

- للترشيح بنفسه بشرط أن يكون عضواً عاملاً فى الاتحاد منذ عام على الأقل. وكان هذا الشرط منتقداً يدفع المواطن إلى الانضمام إلى الاتحاد الاشتراكى العربى جبراً لمجرد التمكن من استعمال حقه الدستورى فى الترشيح لعضوية البرلمان. وعندما صدر النظام الأساسى للاتحاد عام ١٩٧٥ جاء فى ديباجته «أن ترد لعضوية الاتحاد الاشتراكى طبيعتها الأصلية، لتصبح اختيارية، تطلب لذاتها، لا شرطاً لتولى منصب، أو للترشيح لمسئولية انتخابية...».

(١) أضيف هذا الشرط بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ وعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣.

ويكون طلب الترشيح مصحوباً بإيصال بإيداع مبلغ مائتى جنيه خزانة مديرية الأمن بالمحافظة المختصة، وبالمستندات التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه لاثبات توافر الشروط التى يتطلبها هذا القانون للترشيح. وتثبت صفة العامل أو الفلاح باقرار يقدمه المرشح مصحوبا بما يؤيد ذلك من مستندات.

وتعتبر الأوراق والمستندات التى يقدمها المرشح أوراقاً رسمية فى تطبيق احكام قانون العقوبات.

ويعفى المرشح الذى تجاوز عمره الخامسة والثلاثين من تقديم شهادة اداء الخدمة العسكرية الالزامية أو الاعفاء منها

رابعاً: الفصل في صحة العضوية:

يجب ان يكون انتخاب اعضاء مجلس الشعب قد تم صحيحاً. لذلك يجيز القانون لكل ناخب بالنسبة للدائرة التى يدلى بصوته فيها، ولكل مرشح حصل على أصوات فى الدائرة المرشح فيها أن يطلب ابطال الانتخاب فى هذه الدائرة، وذلك خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإعلان نتيجة الانتخاب، وبعريضة تقدم إلى رئيس البرلمان موضحاً بها اسباب الطعن.

والتحقيق والفصل فى صحة انتخابات اعضاء البرلمان بصفة عامة - يمكن أن يختص بهما البرلمان وحده تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات(1). كما يمكن أن يسند أمرهما الى السلطة القضائية نظراً لما يتسم به القضاء من الحيدة والنزاهة والمعرفة بالشئون القانونية التى يثيرها النزاع(2). وقد يجمع الدستور بين الطريقتين فيجعل مجرد التحقيق فى صحة الانتخابات من اختصاص السلطة القضائية، أما الفصل فيه فيتركه للبرلمان لنفسه، وهذا هو مسلك دستور ١٩٧١ الذى اتفق فيه مع دستور ١٩٥٦ ودستور ١٩٦٤. كما يشتبه ايضاً مع الوضع الذى ساد فى المملكة المتحدة منذ عام ١٨٦٨ بمقتضى قانون الانتخاب المعروف باسم The Election Petition. وهذا هو ما قضت به المادة ٩٣ من الدستور الحالى. فنصت على أن «يختص مجلس

---

(1) وهذا هو ما قررته المادة ٩٥ من دستور ١٩٢٣.

(2) وهذا هو مسلك دستور ١٩٣٠ فى المادة رقم ٩٠. وهو ما أخذت به بعض البلاد كانجلترا وكندا والسويد واليونان. وفى فرنسا يعهد بهذه المهمة الى المجلس الدستورى منذ صدور دستور عام ١٩٥٨

الشعب بالفصل فى صحة عضوية اعضائه. وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة الطعون المقدمة الى المجلس بعد احالتها اليها من رئيسه. ويجب احالة الطعن الى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علم المجلس به. ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوماً من تاريخ احالته الى محكمة النقض. وتعرض نتيجة التحقيق والرأى الذى انتهت اليه المحكمة على المجلس للفصل فى صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى اعضاء المجلس».

ولمجلس الشعب حرية أن يؤيد أو يرفض ما انتهت اليه محكمة النقض فى تحقيقها. إذ أن الدستور قد أسند اليه سلطة الفصل فى صحة عضوية اعضائه. غير ان الضمانات التى يوفرها التحقيق القضائى من حيث النزاهة والحيدة والخبرة فى تقصى الحقائق فى المنازعات ينبغى ان تدفع البرلمان الى تبنى الرأى القضائى. ولا شك فى فضل تغليب اعتبارات العدالة والقانون على الاعتبارات السياسية التى يمكن أن تسيطر على المجلس النيابى فتجعله يحيد عن الحق فى حكمه على صحة مثل هذه الطعون.

وقد حدث بالفعل أن رفض مجلس الشعب تأييد تحقيق محكمة النقض بشأن بطلان عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب فى انتخابات عام ١٩٧١، ورغم ان البطلان كان واضح المعالم منطقياً، ويرجع الى حساب اصوات العسكريين الذين كان لهم فى ذلك الوقت حق الانتخاب. فرفع الطاعن دعوى أمام محكمة القاهرة الابتدائية مطالباً بتعويض ما اصابه من ضرر، فاستجابت المحكمة لطلبه وقضت بتاريخ ٢٤ يونيه عام ١٩٧٤ بالزام وزيرى الداخلية والحربية ورئيس مجلس الشعب بصفاتهم بان يدفعوا متضامنين الى المدعى مبلغ عشرة آلاف جنيه. وأيدت محكمة الاستئناف حكم محكمة الدرجة الأولى فى ١٩ ابريل عام ١٩٧٦، وطالبت فى حكمها بجعل الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية معقوداً لمحكمة النقض وحدها[1].

---

(١) راجع فى تفصيل هذا الحكم والتعليق عليه كتابنا فى القضاء الادارى - ١٩٨٥ - ص ٤٦٢.

وقد أكدت محكمة النقض فى عشرات من التحقيقات التى اجرتها - بصدد مختلف الانتخابات البرلمانية التى تمت منذ تطبيق دستور عام ١٩٧١ - عدم صحة عضوية كثير من أعضاء مجلس الشعب الذين أعلن انتخابهم. وعند عرض نتيجة التحقيق والرأي الذى انتهت اليه محكمة النقض على مجلس الشعب للفصل فى صحة الطعن، رفض ما انتهت اليه المحكمة فى تحقيقها مؤكداً صحة عضوية اعضائه، ورافعاً شعار ان «المجلس سيد قراره». ذلك الشعار المستقى من نص المادة ٩٣ من الدستور بكيفية تخالف روح النص وأهدافه. إذ لا شك أن الدستور لم يقصد باسناد الاختصاص بالتحقيق فى صحة الطعون الى محكمة النقض - وهى قمة محاكم القضاء العادى فى الدولة - مجرد إجراء شكلي يضرب بنتيجته عرض الحائط. وإنما اراد الوقوف على الحقيقة فى مسألة صحة أو بطلان العضوية بعد تحقيق قضائى جاد على أعلى المستويات. وإنما جعل الدستور الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية للبرلمان وحده بعد ذلك لمجرد الحفاظ على استقلاله فى ادارة شئونه، دون قصد ترك السلطة له ليختار بين الحق والباطل. فالحق احق أن يتبع. وليس من المعقول إن يكون المشرع الدستورى قد اراد السماح للبرلمان بتأسيس قراره - إن شاء - على باطل زاهق.

ولعله من المفيد ان نستعرض بعض تحقيقات محكمة النقض لبيان مدى استنادها الى حقائق مؤكدة فيما انتهت اليه من نتائج بشأن بطلان العضوية، كان ينبغى أن يلتزم بها مجلس الشعب عند الفصل فى صحة عضوية أعضائه:

١ - أكدت محكمة النقض فى أحد تحقيقاتها أنه « لما كان البين من مطالعة الاوراق وكشوف الناخبين التى بموجبها تتحدد النتيجة النهائية للعملية الانتخابية أنها قد شابها العوار ولحقها عدم الدقة... كما لم تكن الكشوف صحيحة بادراجها اسماء مكررة أكثر من مرة وباعداد لا شك تؤثر فى سير العملية الانتخابية. ذلك ان تكرار اسماء الناخبين والتأشير قرين الاسم المكرر بما يفيد تكرار العملية الانتخابية الواحدة إنما يدل على أنه لم يكن يوقع على بطاقة الناخب بما يفيد ادلائه بصوته مما سهل له التكرار. ناهيك عن تضمن تلك الكشوف أسماء اشخاص انتقلوا إلى رحمة الله قبل الانتخابات مما يدل على أن تلك الكشوف لم تكن تمثل الواقع المطروح، وأن

القائمين على العملية الانتخابية لم يكونوا بالدقة والوعى اللازمين لصحة العملية الانتخابية. فمتى ثبت على وجه قاطع ان هناك من ثبت وفاته ومن كان مقيد الحرية يوم الانتخاب، ومع ذلك أثبت انهم ادلوا باصواتهم فى اللجان المشار اليها على نحو لا يمكن القول معه إلا إن ما حدث ينم عن فقد الثقة فيما اسفرت عنه نتائج الانتخابات فى الدائرة كلها على نحو يبطلها»[1].

٢ - وفى تحقيق آخر قالت المحكمة «وحيث أن المستندات المقدمة فى الطعن ... ثبت منها وجود اسم ٢٤ شخص مؤشر قرين اسمائهم بما يفيد حضور العملية الانتخابية حين أنهم بالخارج وفق الشهادات الصادرة من مصلحة وثائق السفر والهجرة ... ومن ثم فان العملية الإنتخابية محل الطعن لم تتم وفقاً للشكل والاجراءات التى نص عليه القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية .. ومن ثم فإن ذلك مؤداه بطلان عملية الانتخاب المذكورة»[2].

٣ - وجاء بتحقيق ثالث لمحكمة النقض انه «من واقع ما حصل عليه كل مرشح من اصوات ... يكون الطاعن حاصلاً على اصوات تزيد على الاصوات التى حصل عليها منافسه بعدد ٣٣٨٢ صوتاً. وبذلك يكون اعلان فوز منافسه مخالفاً للواقع الثابت بمحاضر إجراءات فرز اللجان ٤٨ ش ومحاضر فرز الاصوات ٥٠ ش»[3].

٤ - وقالت محكمة النقض فى تحقيق رابع أنه «كما ثبت على وجه قاطع تلاعب القائمين على عملية الاقتراع فى اثبات عدد أصوات الحاضرين فى اللجنتين ٩٩، ١٠٢ بالزيادة عن عدد الحاضرين فعلاً، وبالتالى فان لجراءات فرز لصوات الناخبين المشار اليهما يكون قد شابها بطلان جوهرى فى الاجراءات...»[4].

٥ - وقالت المحكمة فى تحقيق خامس أنه «بفحص أوراق انتخابات الاعادة الخاصة بالدائرة سالفة الذكر والتى جرت فى ٦ / ١٢ / ١٩٩٥ تبين وجود اختلاف بين عدد الاصوات التى ابديت من واقع نموذج ٥١ ش

---

(١) تقرير بالرأى فى الطعن رقم ١٤٥ لسنة ٦٥ ق مجلس الشعب.

(٢) تقرير بالرأى فى الطعن المقيد بجدول المحكمة برقم ٨٤ لسنة ٦٥ ق مجلس الشعب.

(٣) الطعن رقم ٢٦٢ لسنة ٦١ ق طعون انتخابية.

(٤) الطعن رقم ٧٨٨ لسنة ٦٥ ق مجلس الشعب.

الخاص باللجان الفرعية عن عدد الاصوات التى ابديت من واقع النموذج ٤٨ ش الخاص بلجنة الفرز، عن عدد الناخبين الذين أبدوا رأيهم فى كشوف الناخبين .....»(١).

٦ - وأكدت المحكمة فى حكم سادس «حصول اخطاء مادية فى عملية رصد الاصوات وجمعها ترتب عليه حرمان الطاعن من ٨٠٤ صوتا ... لو احتسبت لكان قد تغير وجه الرأى فى النتيجة التى اسفرت عنها العملية الانتخابية ....»(٢).

كما أكدت محكمة النقض مسئولية مجلس الشعب عن قرارته المتعلقة ببحث صحة العضوية(٣).

ويجب ان يقدم الطعن بابطال الانتخاب إلى رئيس مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية لاعلان نتيجة الانتخاب مشتملاعلى الاسباب التى بنى عليها ومصدقاً على توقيع الطالب عليه(٤). فاذا قدم الطلب بعد فوات هذه المدة كان غير مقبول. أما المواعيد الأخرى المحددة لاحالة الطعن الى محكمة النقض والانتهاء من التحقيق فيه فقد أريد بها مجرد الحث على سرعة الفصل فى صحة العضوية. سعياً وراء استقرار الاوضاع القانونية، دون أن يترتب على مخالفتها أى أثر قانونى.

وإذا رأى المجلس أن العضوية المطعون فيها باطلة لتخلف بعض شروط العضوية، أو لعيب فى العملية الانتخابية، فانه يصدر قراراً ببطلان العضوية. ويجب أن يصدر هذا القرار بأغلبية خاصة، هى أغلبية ثلثى اعضاء المجلس جميعاً، الحاضرين منهم والغائبين.

وجدير بالذكر أن بطلان العضوية يختلف عن اسقاطها. فبطلان العضوية - وهو المقصود عند الحديث عن الفصل فى صحة العضوية - انما يتعلق بمسألة الانتخاب ويرجع إما لعدم توافر شروط الترشيح أو لعدم صحة اجراءات الانتخاب حتى اعلان نتيجته. أما اسقاط العضوية فيأتى فى مرحلة

---

(١) تقرير بالرأى فى الطعون ارقام ١٥٣، ١٦١، ٣٠٩، ٣١٠ لسنة ٦٥ق.
(٢) نتيجة التحقيق والرأى فى الطعن رقم ٧٥٦ لسنة ٦٥ ق طعون انتخابات مجلس الشعب.
(٣) انظر حكم محكمة النقض فى الطعن رقم ٥٣٨ لسنة ٤٦ ق.
(٤) المادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢.

لاحقة على صحة الانتخاب ويرجع اما لقرار تأديبى يصدر ضد العضو لاخلاله بواجبات عضويته، وإما لفقد احد شروط العضوية كشرط الجنسية أو القيد فى جداول الانتخاب.

وتحقيق صحة العضوية ليس قاصراً على الاعضاء الذين قدمت الطعون فى عضويتهم وإنما يشمل جميع الاعضاء. فالمجلس يفصل فى صحة عضوية جميع اعضائه. وكل ما فى الأمر هو أن المسألة تكون أقرب إلى الشكلية بالنسبة للأعضاء الذين لم تقدم ضدهم طعون.

خامسا: مدة عضوية البرلمان:

قضت المادة ٩٢ من الدستور بأن «مدة مجلس الشعب هى خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له. ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته».

وقد نصت المادة ٩٤ من الدستور على أنه «إذا خلا مكان احد الاعضاء قبل انتهاء مدته انتخب أو عين خلف له خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس بخلو المكان. وتكون مدة العضو هى المدة المكملة لمدة سلفه». أى انها تستمر إلى نهاية مدة المجلس[1].

غير أنه - كما سبق أن بينا - عندما صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨٣ فعدل بعض احكام قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ واعتنق نظام الانتخاب بالقائمة ونظام المرشحين الاحتياطين اصبح نص المادة ١٨ من قانون مجلس الشعب بعد تعديلها كالآتى:

«إذا خلا مكان أحد الاعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته حل محله أحد الاعضاء الأصليين الذى لم يحل دوره فى العضوية نتيجة لعدد المقاعد التى حصلت عليها قائمته الانتخابية. فاذا لم يوجد اعضاء اصليون حل محل من انتهت عضويته العضو الاحتياطى...».

ولا شك أن هذا النص القانونى كان يعتبر غير دستورى لمخالفته لنص المادة ٩٤ من الدستور الذى يتحدث عن انتخاب او تعيين خلف للعضو الذى خلا مكانه قبل انتهاء مدته. ويبدو أن المشرع لم ينتبه لذلك. وفى عام ١٩٩٠ صدر القرار بقانون رقم ٢٠١ فأعاد نص المادة ١٨ من قانون مجلس الشعب كما كان، متوافقاً مع نص المادة ٩٤ من الدستور.

---

(١) المادة ٩٤ من الدستور

مقاعد الاغلبية والمعارضة:

إختل تكوين البرلمان المصرى من حيث الاغلبية والمعارضة منذ استيلاء الجيش على السلطة فى يوليو عام ١٩٥٢، فظلت المعارضة محظورة تماماً، بل ومجرمة منذ ذلك التاريخ ولمدة خمس وعشرين سنة إلى أن صدر قانون الاحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧. ثم سمح للمعارضة بالظهور والتمثيل فى البرلمان على أن تكون معارضة مستأنسة، هزيلة قليلة النواب. وقد تحقق ذلك عن طريق التحكم والتلاعب والتزوير فى العملية الانتخابية، حتى وصل الامر فى انتخابات عام ١٩٩٥ إلى عدم حصول المعارضة على أكثر من ثلاثة عشر مقعداً من أصل ٤٤٤ مقعداً من مقاعد النواب المنتخبين.

لذلك أخفق البرلمان المصرى بعد ثورة يوليو فى القيام بالدور الذى يقوم به البرلمان فى أى دولة ديموقراطية، سواء فى المجال الرقابى أو التشريعى، ولم يكن مؤهلاً لذلك - أساساً - بسبب قلة المقاعد البرلمانية التى سمح بها للمعارضة. وقد نسى المسئولون أو تناسوا أن نجاح أى نظام ديموقراطى إنما يتوقف على التوازن القائم بين الأغلبية والمعارضة فى البرلمان، وإن المعارضة المتوازنة تشكل عنصراً رئيسياً لا غنى عنه فى تركيب الحكومة الديموقراطية، حتى أنهم يطلقون على المعارضة فى بريطانيا معارضة جلالة الملكة، ويتقاضى زعيمها فى البرلمان راتباً متميزاً من خزانة الدولة.

ولقد أصاب الرئيس مبارك قلب الحقيقة - بعد غياب طويل - عندما قال فى خطابه أمام الاجتماع المشترك لمجلسى الشعب والشورى فى بداية إحدى الدورات البرلمانية بتاريخ ١٤/١١/١٩٩٩: «إن المعارضة جزء من الحكم بدونها لا يكتمل الإطار الديموقراطى. ولست أتحدث عن وجود شكلى للمعارضة، بل إننى أتحدث عن وجود حقيقى، لأن وجود معارضة قوية يجعل الحزب الحاكم فى أى بلد أكثر يقظة ونشاطاً، وأكثر التصاقاً بمصالح الجماهير. إننا لا نصادر على المعارضة فى تمثيل نيابى أكثر توازناً، وليس هناك ما يمنع من أن نبحث أمثل السبل لتحقيق ذلك. ولكن بداية الطريق تتمثل فى أن تصلح المعارضة من أوضاعها، وأن تكون أكثر ديموقراطية بداخلها، وأن تعبر بالفعل عن مصالح الجماهير».

ومع ذلك، ومن الغريب أن بعض كبار المسئولين لايزال يعتقد خطأ - حتى

الآن – أن إمكانية المعارضة أو حرية الكلمة هى منحة من الحاكم وليست حقاً من حقوق الانسان كماخلقه الرحمن. ولعل الواقعة التالية تثبت ذلك:

ففى جلسة ساخنة من جلسات مجلس الشعب المصرى عقدت بتاريخ ٢٠٠٣/١/١١ لمناقشة عدد من الاستجوابات التى قدمتها المعارضة للحكومة بشأن عشرات المليارات من الجنيهات التى منحتها البنوك كقروض بغير ضمانات، تساءل أصحاب الاستجوابات أين كان البنك المركزى والأجهزة الرقابية عندما حدث ذلك. وقال أحد نواب المعارضة إن والد أحد الوزراء حصل على قروض تزيد على مليار جنيه، وإن هذا الأمر مدون فى مضبطة المجلس فى يناير عام ١٩٩٩ . وهنا رد رئيس مجلس الوزراء بأن «الاصلاح السياسى جاء بمبادرة من الرئيس، وأنه لولاه لما كان البعض يختلف معنا هنا ويذهب إلى بيته آمناً» . فتساءل النائب عما إذا كان رئيس الوزراء يقصده، وهل يمن عليه بالأمان وهو الذى يراقبه. وعقب رئيس الوزراء قائلا «حاشا لله أن أتجاوز حدودى. لكن الأمان متاح للجميع والحرية وحق التقدم للترشيح مكفولان. وجاء كل هذا بمبادرة من الرئيس مبارك. ولذلك نحن جميعاً موجودون فى هذه القاعة» [١]

الأغلبية والمعارضة في انتخابات عام ٢٠٠٥:

فى التاسع من نوفمبر عام ٢٠٠٥ بدأت انتخابات برلمانية جديدة، تمت على ثلاث مراحل يفصل بين كل مرحلة وأخرى بضعة أيام حتى يتمكن رجال القضاء من الاشراف على كافة لجان الانتخاب.

وقد وجه الرئيس حسنى مبارك فى مساء اليوم السابق على بديتها كلمة إلى الأمة أكد فيها أن هذه الانتخابات تمثل محطة مهمة فى مسيرة حياتنا السياسية، ودعى كل الناخبين للمشاركة والأدلاء بأصواتهم. وأضاف أنه يتطلع لانتخابات حرة ونزيهة وممارسة حزبية شريفة لمصلحة الوطن والمواطن. وقيل أن هذه الانتخابات تمثل البداية الحقيقية لميلاد أول برلمان مصرى يتم إختياره شعبياً فى ظل الديموقراطية والشفافية والنزاهة الكاملة، تحت الإشراف الكامل للقضاء المصرى، مع استخدام صناديق الاقتراع الشفافة، ورقابة هيئات المجتمع المدنى، وحيدة رجال الشرطة، واستخدام الحبر الفسفورى.

---

(١) أنظر جريدة الأخبار – العدد رقم ١٥٨٢٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١/١٢ الصفحة الخامسة.

غير أن واقع الانتخابات جاء على خلاف ذلك، فاستخدمت القوة الغاشمة واستعملت الأسلحة القاتلة، وقتل أكثر من عشرة مواطنين وأصيب الكثيرون، وسادت أعمال العنف والبلطجة بصورة غوغائية وإن كانت منظمة متناغمة. ولم تشأ السلطات المعنية أن تتخذ موقفاً حازماً - ولو بالاستناد إلى قانون الطوارئ المطبق منذ عشرات السنين - للسيطرة على النظام العام وتهيئة الجو المناسب لممارسة العملية الانتخابية في سلام وهدوء. ولم ينج من الاعتداء حتى بعض رجال القضاء المشرفين على لجان الانتخاب. ولم تسلم الانتخابات من عمليات التزوير المفضوح، وانتشرت الرشاوى الانتخابية وبلغ سعر الصوت فى بعض الدوائر مئات الجنيهات. وقامت الشرطة في العديد من الدوائر بمنع الناخبين من الوصول إلى لجان الانتخاب للإدلاء بأصواتهم، مما دفع بعض القضاة إلى وقف عمليات التصويت فى لجانهم. وذلك رغم ما أنفقته الدولة من أموال لدعوة الناخبين إلى الإيجابية وحثهم على المشاركة فى الانتخابات. وأصدر القضاء الإدارى عدداً من الأحكام ببطلان الانتخابات بسبب إضافة آلاف الأصوات لصالح مرشح الحزب الوطنى (الدعاوى أرقام ٧٣٣ و ٧٣٤ و ٧٣٥ لسنة ٧ ق). كما أبطلت محكمة القضاء الإدارى الانتخابات ببعض الدوائر لوجود بطاقات التصويت خارج اللجان، وحكمت بوقف إعلان النتائج فى دوائر أخرى فتقدم المرشحون بإشكال لوقف تنفيذها أمام المحاكم العادية رغم عدم اختصاصها، دون تدخل من جانب اللجنة العليا للانتخابات البرلمانية المشكلة برئاسة وزير العدل.

وقد سخرت الحكومة كل ما أمكن تسخيره من إمكاناتها البشرية والمادية لتأييد مرشحى الحزب الوطنى: فقام الوزراء وكبار رجال الدولة بالمشاركة فى مؤتمرات الدعاية وحضور سرادقات التأييد، واستخدمت الأموال العامة المناسبة - كحافلات المصالح الحكومية - لصالح المرشحين الحكوميين.

واتخذ نادى القضاة موقفاً حاسماً من الانتخابات فأصدرت الجمعية العمومية لنادى القضاة بالقاهرة بياناً جاء فيه أن القضاة لن يكونوا أداة فى يد النظام لتجميل صورته وإضفاء الشرعية على تصرفاته، وتحميلهم تهمة تزييف إرادة الشعب.

وكانت نسبة الحضور للمشاركة فى انتخابات عام ٢٠٠٥ ضعيفة هزيلة تثبت كذب الإحصائيات السابقة التى زعمت أنها كانت تصل إلى ٧٠٪ و ٨٠٪

من المقيدين بالجداول. وقيل أنها تراوحت فى هذه الانتخابات بين ٥ و ٢٥ ٪. ومن المشكوك فيه أن تكون قد تجاوزت نسبة العشرة فى المائة فى المتوسط. ويرجع عدم المشاركة فى التصويت إلى أسباب متعددة لعل أهمها ما يلى:

١ - عدم الاقتناع بجدوى التصويت بسبب تزييف إرادة الناخبين والتعود على تزوير الانتخابات منذ أكثر من نصف قرن.

٢ - عدم القيد فى جداول الانتخاب والحصول على البطاقة الانتخابية.

٣ - عدم معرفة مقار اللجان الانتخابية بسبب ما طرأ عليها من تغييرات.

٤ - منع الشرطة لأنصار المعارضة من الوصول إلى اللجان الانتخابية.

٥ - تزايد المشاكل ذات الأهمية خاصة من الناحية الاقتصادية، مما قلل من أهمية الاعتبارات السياسية لدى الكثيرين.

وجاءت نتائج الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٥ على النحو التالى:

- حصل الحزب الوطنى على ٢٣٨ مقعدلاً أصبحوا ٣١٣ بعد أن ضم إليهم ٧٥ من النواب المستقلين الذين سبق استبعادهم من ترشيحات الحزب وفازوا فى الانتخابات كمستقلين، ثم خدعوا الناخبين الذين اختاروهم بهذه الصفة دون مرشحى الحزب الوطنى.

- حصل الإخوان المسلمون على ٨٨ مقعداً على الرغم من أنهم لم يتقدموا إلا بعدد ١٥٠ مرشحاً فقط فى مختلف الدوائر الانتخابية، انسحب منهم عشرون قبل الانتخابات لاعتبارات الملاءمة السياسية.

- حصلت أحزاب المعارضة مجتمعة على أقل من عشرين مقعداً منها ٦ مقاعد للوفد، و ٢ للتجمع، و ٢ للحزب الناصرى، ومقعد واحد لحزب الغد، و ٧ مقاعد لأحزاب تحت التأسيس[1].

- حصل المستقلين عن جبهة المعارضة على مقعدين[2].

---

(١) وتشبه هذه النتائج نتائج الانتخابات البرلمانية لعام ١٩٨٧ التى حصل فيها التحالف الإسلامى على ٦٢ مقعداً منها ٣٦ مقعداً للإخوان المسلمين والباقى لحزب العمل المجمد، وحصل الوفد على ٣٥ مقعداً.

(٢) وقد سقط فى هذه الانتخابات بعض رموز ثورة يوليو، منهم خالد محيى الدين زعيم حزب التجمع (فى بلدته كفر شكر)، وضياء الدين داود زعيم الحزب الناصرى (فى بلدته فارسكور). كما سقط الكثيرون من رموز الحزب الوطنى.

وهكذا ظهرت المعارضة من جديد في برلمان عام ٢٠٠٥، ولكنها تمثلت أساساً في أعضاء جماعة محظورة قانوناً، هي جماعة الإخوان المسلمين. تلك الجماعة التي تمكنت – رغم التجاوزات الانتخابية المرتكبة – من حصد حوالي تسعين مقعداً من بين المرشحين المائة والثلاثين الذين قدمتهم للانتخابات. وهذه النتيجة تستلزم وقفة تأملية ودراسة وتحليل، وتثير كثيراً من التساؤلات التي تحتاج إلى إجابات مقنعة:

١ – فكيف تتمثل المعارضة في جماعة محظورة لا تشكل حزباً سياسياً أو اتجاهاً معترفاً به رسمياً؟

٢ – ولماذا فاز أغلب مرشحيها في الانتخابات بنسبة ٧٠٪ تقريباً، دون أحزاب المعارضة الرسمية التي لم يحصل أكثرها – وهو حزب الوفد – على أكثر من ستة مقاعد برلمانية؟

٣ – وهل يرجع ذلك إلى فقدان الثقة في الأحزاب القائمة، بما فيها الحزب الوطني الذي هو حزب السلطة منذ هيئة التحرير ومروراً بالاتحاد القومي ووريثه الاتحاد الاشتراكي، ومع ذلك لم يقدم لجماهير الناخبين ما ينتظرون من حلول لمشاكلهم الطاحنة من البطالة وارتفاع الأسعار وتردي خدمات المرافق العامة؟

٤ – وإذا كنا حقاً نريد الديموقراطية ونسعى بتعديل نظامنا الدستوري إلى الوصول إليها، أليست الديموقراطية هي حكم الشعب وإرادته التي يجب أن تحترم وإن لم ترق للبعض؟

٥ – وهل ستدفعنا الرغبة إلى سرعة التخلص – ولو مؤقتاً – من هذا الوضع الحرج إلى إهدار الإرادة الشعبية وحل البرلمان قبل مدته وتبني النظام الانتخابي الذي نتصور أنه يمكن أن يمنع تكرار ما حدث؟

المبحث الثاني

ضمانات استقلال مجلس الشعب

تتمثل ضمانات استقلال البرلمان في أدائه لوظائفه في أمور متعددة نص عليها الدستور ونذكرها فيما يلي، ثم نوجز الحديث عن كل منها:

- الحصانة البرلمانية.
- عدم المسئولية البرلمانية.

- التفرغ لعضوية البرلمان.
- تحريم التعامل المالى مع الدولة.
- المكافأة البرلمانية.
- انفراد البرلمان باسقاط عضويته.
- انفراد البرلمان بتنظيم شئونه الداخلية.

أولاً: الحصانة البرلمانية:

الحصانة البرلمانية هى عدم جواز اتخاذ أى اجراءات جنائية ضد أى عضو من أعضاء البرلمان فى أثناء انعقاده - فى غير حالة التلبس بالجريمة - إلا بعد الحصول على اذن البرلمان.

وقد وضعت هذه القاعدة وحددت معالمها الجمعية التأسيسية للثورة الفرنسية فى أواخر القرن الثامن عشر وقصد منها الحيلولة دون انتزاع عضو المجلس النيابى من مجلسه وحرمانه من حضور جلساته بالقاء القبض عليه أو حبسه على ذمة التحقيق فى جريمة قد تكون كيدية أو ملفقة لا ترمى إلا إلى التخلص مما قد يسببه حضوره للمحكمة من حرج أو مضايقة[1]. لذلك فإن دور المجلس فى الرد على طلب رفع الحصانة يقتصر على التاكد من أن القصد من اتخاذ الإجراءات ضد النائب هو منعه من أداء مسئولياته البرلمانية، دون الخوض فى مدى توفر أدلة الادانة.

وتعد قاعدة الحصانة البرلمانية قاعدة شكلية مضمونها وجوب الحصول على اذن البرلمان قبل اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان فى غير حالة التلبس. فهذه القاعدة لا ترفع صفة الجريمة عن أعمال عضو البرلمان الجنائية. بخلاف عدم المسئولية البرلمانية التى تعتبر قاعدة موضوعية تزيل التجريم عما قد يصدر عن ممثل الأمة من أقوال أثناء ممارسته لعمله بالمجلس الذى ينتمى إليه.

وقد نصت دساتير مصر المتتابعة على قاعدة الحصانة البرلمانية. وتقضى

---

(١) غير أنه يحدث أن يسيء بعض النواب استخدام هذه الحصانة ويتسترون وراءها لارتكاب بعض الجرائم والتخلص من أدلتها بسرعة قبل الحصول على إذن البرلمان برفع الحصانة. وقد استفاد من ذلك بعض تجار المخدرات الذين وصلوا إلى مقاعد البرلمان - لفترة غير قصيرة - الى أن تمكنت سلطات الأمن منهم.

المادة ٩٩ من دستور ١٩٧١ بأنه «لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس. وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس. ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء».

والحصانة البرلمانية كما هو واضح تقتصر على عدم إمكان اتخاذ الإجراءات الجنائية سواء الناشئ منها عن دعوى النيابة العامة أو عن دعوى الجنحة المباشرة. فهي لا تحول دون سير إجراءات الدعاوى المدنية. وتقتصر الحصانة على الجنايات والجنح دون المخالفات، لأن هذه الأخيرة ليست من الخطورة بمكان، ولا تستتبع القبض أو الحبس الاحتياطي، وغالباً ما لا تتعدى عقوبتها الغرامة. وقد كانت المادة رقم ١٠٠ من دستور ١٩٣٠ صريحة في قصر الحصانة على الجنايات والجنح.

ومن ناحية أخرى فإن الحصانة البرلمانية إذ تتعلق بعدم إمكان اتخاذ الإجراءات الجنائية، فانها لا تشمل الغاء أو وقف تنفيذ الأحكام الجنائية، الصادرة ضد عضو البرلمان، لأن مسئولية العضو بعد الحكم تصبح مؤكدة وتنتفي شبهة التزييف التي من أجلها نشأت الحصانة البرلمانية.

والحصانة البرلمانية لا تسري في حالة التلبس بالجريمة. وذلك لأن التلبس يقطع بقيام المسئولية وينفي شبهة المكيدة أو التلفيق فتزول بالتبعية الحكمة التي من أجلها وجدت الحصانة البرلمانية.

ويتمتع بالحصانة البرلمانية كافة أعضاء مجلس الشعب سواء أكانوا منتخبين أم معينين. وتعتبر من النظام العام فلا يجوز التنازل عنها.

ووجوب استئذان البرلمان قبل اتخاذ أي إجراءات جنائية إنما يكون إبان أدوار انعقاد المجلس سواء أكانت عادية أم غير عادية. أما في غير دور الانعقاد أي في أثناء العطلة البرلمانية فيتعين أخذ إذن رئيس المجلس وقد ذهب الدستور الحالي في حمايته لأعضاء البرلمان إلى أبعد مما ذهبت إليه الدساتير السابقة من امكان اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان في أثناء العطلة البرلمانية مع إخطار المجلس بهذه الإجراءات ليكون على علم بها[1]، فلم يكتف هذا الدستور بالإخطار وإنما استلزم إذن رئيس المجلس. قبل

---

(١) وفي فرنسا لا يتمتع عضو البرلمان بالحصانة البرلمانية إلا أثناء أدوار انعقاد المجلس. انظر: جورج بوردو – المرجع السابق – ص ٥٥٣.

اتخاذ الإجراءات. بالإضافة إلى وجوب إخطار المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراءات(١).

ثانيا: عدم المسئولية البرلمانية:

لضمان حرية أعضاء البرلمان فى المناقشة وابداء الرأى الصريح أثناء أدائهم لأعمالهم البرلمانية تنص الدساتير عادة على عدم مؤاخذة النائب عما يبديه من أفكار وآراء فى جلسات المجلس أو لجانه. وقد قررت دساتير مصر المختلفة - عدا دستور ١٩٥٨ المؤقت - هذه الضمانة. وتنص المادة ٩٨ من دستور ١٩٧١ على أن «لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء فى أداء أعمالهم فى المجلس أو فى لجانه». وتشمل القاعدة كافة الأقوال والآراء التى قد يبديها العضو فى ممارسته لعمله البرلمانى، وإن تمت خارج المجلس فى إحدى لجان التحقيق مثلاً(٢).

وغنى عن البيان أن ضمانه عدم المسئولية البرلمانية لا تغطى غير جرائم الرأى أو القول فقط. أما غير ذلك من الجرائم فلا صلة لها بها. كما أنها لا تنصرف إلى ما قد يرتكبه النائب من قذف أو سب خارج جلسات المجلس أو لجانه، كما لو حدث ذلك فى الصحف أو فى الأماكن العامة مثلاً. وذلك لأن الأمر هنا لا يتعلق بأعمال برلمانية. وقاعدة عدم المسئولية البرلمانية منذ أن تقررت فى انجلترا فى أواخر القرن السابع عشر بمقتضى وثيقة قانون الحقوق Bill of Rights المشهورة انما تهدف إلى بعث الطمأنينة والشجاعة فى نفس عضو البرلمان أثناء تأديته لعمله - كنائب عن الأمة - حتى يستطيع انتقاد ما قد يرى من عيوب فى أجهزة الدولة دون أن يخشى فى ذلك حساباً أو عقاباً. وتعتبر هذه القاعدة من النظام العام فلا يجوز التنازل عنها. أما خارج نطاق العمل البرلمانى فإن الحكمة من الحصانة

(١) نصت مختلف دساتير مصر الجمهورية على أنه «لا يجوز فى أثناء دور انعقاد مجلس الأمة وفى غير حالة التلبس بالجريمة أن تتخذ ضد أى عضو من أعضائه أية إجراءات جنائية إلا بإذن المجلس. وفى حالة اتخاذ أى من هذه الإجراءات فى غيبة المجلس يجب إخطاره بها».

(٢) وكان هذا الأمر محل نقاش فى ظل دستور عام ١٩٢٣ الذى كان ينص على عدم مؤاخذة أعضاء البرلمان عما يبدون من الأفكار والآراء «فى المجلسين» دون أن يذكر «أو فى لجانهما».

تتخلف. ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٣٠ رغم نصه على عدم جواز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء في المجلسين قد قضى استثناء من ذلك في المادة ٩٩ منه بجواز محاكمة أعضاء البرلمان عما يقع منهم في المجلسين النيابيين من العيب في ذا ت الملك أو أعضاء أسرته.

وعدم المسئولية البرلمانية – كضمانة موضوعية – تنصب أساساً على المسائل الجنائية. فلا يعتبر سباً أو قذفاً ما قد يصدر من النائب من أقوال تعتبر كذلك لو صدرت من غيره أو منه نفسه خارج البرلمان أو لجانه. ولا يمكن أن يطالب بالتعويض المدنى عن الأضرار التى قد تصيب الغير بسببها. وهذه الحماية تستمر حتى زوال الصفة النيابية عن النائب[١]. أما المساءلة التأديبية التى قد يرى المجلس النيابى إثارتها ضد أحد أعضائه إذا وجد فيما صدر منه ما يستحق ذلك فجائزة فى حدود لائحته الداخلية[٢].

وعدم المسئولية البرلمانية تستهدف حماية النائب الشريف الذى يدلى بأقواله وآرائه ابتغاء تحقيق المصلحة العامة كما يراها. أما إذا اتخذ موقفاً معيناً فى البرلمان مقابل رشوة تقاضاها، فأنه يسأل ويعد مرتكباً لجريمة الرشوة، إذ تقضى المادة ١١١ من قانون العقوبات بأن يعتبر أعضاء المجالس النيابية فى حكم الموظفين العموميين فى تطبيق نصوص الرشوة. كما أن احتمال اساءة استعمال هذه الضمانة قائم ويحدث أحيانا. فيستطيع النائب أن يلقى كلمة فى البرلمان مليئة بالسب والقذف فى أحد خصومه بقصد الانتقام منه والتشهير به.

ثالثاً: التفرغ لعضوية البرلمان:

نصت المادة ٨٩ من الدستور على أنه «يجوز للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب. وفيما عدا الحالات التى يحددها القانون[٣]، يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس. ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون».

---

(١) هوريو وجيكيل – المرجع السابق – ص١٦.

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى – المرجع السابق – ص ٤٥٤.

(٣) حددت المادة ٢٧ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الفئات التى يجوز أن تستثنى من التفرغ لعضوية المجلس وتشمل رجال الجامعات ورؤساء مجالس الإدارات والشاغلين لوظائف الإدارة العليا.

فلا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وتولى إحدى الوظائف فى الحكومة أو فى القطاع العام، إلا إذا أجاز القانون ذلك فى حالات معينة[1]. ويحتفظ لعضو البرلمان بوظيفته فيستطيع الرجوع إليها بعد نهاية مدة نيابته وفقاً لأحكام القانون. ولا تخضع هذه الفترة للتقارير السنوية، ويرقى بالأقدمية، ولا يجوز اتخاذ إجراءات تأديبية ضده أو إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبى إلا بعد موافقة المجلس. ويتقاضى العضو مرتبة من جهة عمله بالإضافة إلى مكافأة العضوية[2].

والحكمة من عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان والعمل فى الحكومة أو فى القطاع العام هى ضمان استقلال البرلمان وحريته وعدم خضوعه للمؤثرات فى قيامه بالرقابة على السلطة التنفيذية. هذا بالإضافة إلى رغبة المشرع الدستورى فى عدم شغل أعضاء البرلمان بأعمال تستغرق الكثير من وقتهم ومجهودهم.

إلا أنه أخذا بمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزارى. وقد نصت المادة ١٣٤ من دستور ١٩٧١ على أنه «يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء فى مجلس الشعب». غير أنه لا يجوز لهؤلاء الجمع بين مرتباتهم ومكافأة العضوية[3].

أما بالنسبة للمهن الحرة التجارية أو غير التجارية كالطب والمحاماة فيجوز الجمع بين ممارستها وعضوية البرلمان، إذ لا تعارض بين هذه العضوية وبين عملهم. ويستثنى من ذلك رئيس مجلس الشعب ووكيلاه وجوباً، ورؤساء اللجان الأصلية بالمجلس جوازاً[4].

ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس الشورى[5]

---

(١) راجع المادة ٢٥ من قانون مجلس الشعب.

(٢) راجع المادة ٢٤ من قانون مجلس الشعب.

(٣) راجع المادة ٢٩ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢.

(٤) راجع المواد ٣٢ و٣٣ و٣٤ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وتسوى معاملاتهم المالية وفقاً لهذه المواد بما يعوضهم عن الدخول التى كانوا يحصلون عليها من أعمالهم الأصلية.

(٥) راجع المادة ٢ من الدستور.

كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المجالس الشعبية المحلية، أو تولى وظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها[1].

رابعاً: تحريم التعامل المالي مع الدولة:

نصت المادة ٩٥ من دستور ١٩٧١ على أنه «لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشترى أو يستأجر من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً»، ولم ينص دستور سنة ١٩٢٣ أو دستور عام ١٩٣٠ على مثل هذا التحريم. أما دساتير العهد الجمهورى فقد نصت جميعها على ذلك بصيغة مشابهة لما ورد بالدستور الحالى. غير أن هذا الأخير قد أضاف العبارة الأخيرة من المادة وهى «أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً».

وتتمثل الحكمة من هذا التحريم فى منع عضو البرلمان من استغلال نفوذه ليحصل تحت ستار التعاقد على ما لا يستحق من أموال الدولة، ومنع الادارة من مجاباة النواب أو مجاملتهم على حساب أموال الدولة لتدفعهم بذلك إلى التهاون فى رقابتها وكشف أخطائها.

وتوافقاً مع نفس الحكمة من التحريم نصت المادة ٢٨ من قانون مجلس الشعب[2] على أنه «لا يجوز أن يعين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام وما فى حكمها أو الشركات الأجنبية أثناء مدة عضويته. ويبطل أى تعيين على خلاف ذلك، إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى أو كان بحكم قضائى أو بناء على قانون».

خامساً: المكافأة البرلمانية:

تعد من ضمانات استقلال البرلمان كذلك المكافأة الشهرية التى يتقاضاها عضو مجلس الشعب من خزانة الدولة. ذلك أن هذه المكافأة يفترض فيها أن

---

(١) راجع المادة ٢٢ من قانون مجلس الشعب ويعتبر من ينتخب لعضوية مجلس الشعب من الأشخاص المشار إليهم فى هذه المادة متخليا عن عضويته الأخرى على النحو الذى بينته المادة ٢٣ من هذا القانون.

(٢) بعد تعديلها بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦.

تضمن للعضو حداً أدنى من المعيشة الكريمة حتى لا يقع فريسة لأصحاب الأموال أو يضطر للخضوع لمن يدفع له ما يستطيع أن يعيش منه. كما أن هذه المكافأة أيضاً تمنع من أن تكون عضوية البرلمان حكرا على الأغنياء. أما نظام العضوية المجانية فيقال في تبريره أنه يرفع من مكانة أعضاء البرلمان في نظر الشعب، لأنهم يؤدون مهمتهم لمجرد خدمته دون انتظار لأي مقابل مادي[١].

وقد نصت المادة ٩١ من الدستور عن أن «يتقاضى أعضاء مجلس الشعب مكافأة يحددها القانون». وقد حددها القانون بمبلغ ثابت يتقاضاه عضو المجلس شهرياً. أما رئيس المجلس فيتقاضى مكافأة تعادل مجموع ما يتقاضاه نائب رئيس الجمهورية. ولا يجوز له الجمع بينها وبين ما قد يكون مستحقاً له من خزانة عامة[٢]. وبذلك حدد القانون المكافأة برقم ثابت معين، ولم يربطها بمرتب طائفة معينة من الموظفين كما فعلت بعض الأنظمة كالنظام الفرنسي لكي تتمشى المكافأة مع الارتفاع المستمر في نفقات المعيشة ومستوى الأسعار.

ونظراً لأن المبلغ الذي يحدده القانون قد لا يكفي لتغطية نفقات المعيشة، فإن المجلس يقوم بزيادة المبلغ الذي يحصل عليه العضو من البرلمان بطرق متعددة، منها إضافة بدل حضور الجلسات، ومزايا مالية في صور أخرى وخدمات اجتماعية وصحية. وذلك استناداً إلى نص المادة ٣٠ من قانون مجلس الشعب التي تقضي في فقرتها الثانية بأن «تبين لائحة المجلس التسهيلات الأخرى التي يقدمها المجلس لأعضائه لتمكينهم من مباشرة مسئولياتهم». ويساعد المجلس على ذلك أنه مستقل بموازنته[٣].

---

(١) ويستثنى من ذلك رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم إذا كانوا أعضاء في مجلس الشعب طبقاً لنص المادة ٢٩ من قانون مجلس الشعب.

(٢) المادة ٣١ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢.

أما وكيل المجلس فيتقاضى بدل التمثيل المقرر للوزراء بالإضافة إلى مكافأته البرلمانية ومرتبه إذا كان موظفاً، أو ما يحدده له مكتب المجلس إذا لم يكن كذلك. (المادة ٣٣ من القانون المذكور).

(٣) المادة ٣٥ من قانون مجلس الشعب.

وتستحق المكافأة وملحقاتها من تاريخ حلف العضو اليمين. ولا يجوز التنازل عنها أو الحجز عليها، وتعفى من كافة أنواع الضرائب.

سادساً: إنفراد البرلمان بإسقاط عضويته:

من الضمانات البرلمانية كذلك عدم جواز فصل أعضاء البرلمان أو اسقاط عضويتهم إلا بواسطة البرلمان ذاته استقلالاً عن بقية سلطات الدولة.

وقد نصت المادة ٩٦ من الدستور على أنه «لا يجوز اسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها أو أخل بواجبات عضويته. ويجب أن يصدر قرار اسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه».

ويتضح من نص هذه المادة أن اسقاط العضوية يمكن أن يقع إما لفقد أحد شروط العضوية، وإما كجزاء تأديبى، ونوجز فيما يلى بيان كل من الحالتين :

١- فقد أحد شروط العضوية:

وفى هذه الحالة تسقط عضوية النائب لفقد شرط أو أكثر من شروط عضوية البرلمان. سواء أكان هذا الشرط عاماً بالنسبة لسائر النواب وذلك كفقد الجنسية أو شطب الاسم من جداول الانتخاب، أم شرطاً خاصاً بطائفتى العمال والفلاحين وهو فقد صفة العامل أو الفلاح[1].

٢- فقد العضوية كجزاء تأديبي:

ويكون ذلك طبقاً لنص المادة ٩٦ من الدستور فى حالتين أيضاً هما فقد الثقة والاعتبار، والاخلال بواجبات العضوية :

– أما فقد الثقة والاعتبار فقد يرجع إلى ارتكاب إحدى الجرائم حتى إذا لم يكن من شأنها الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية. وقد يرجع إلى سلوك وإن كان لا يرقى إلى مرتبة الجريمة الجنائية فإنه لا يليق بالاحترام والنزاهة التى يجب أن يتحلى بهما نواب الشعب.

---

(١) وقد جاء نص المادة ٩٦ من الدستور الحالى فأكمل النقص الذى كان يعترى نص المادة ٩٤ من دستور ١٩٦٤ الذى تحدث عن فقد صفة العامل أو الفلاح ولم يتعرض لفقد أحد الشروط العامة لعضوية البرلمان وذلك كشرط الجنسية وشرط القيد بالجداول الانتخابية.

- أما الإخلال بواجبات عضوية البرلمان فقد يتمثل فى التقصير فى حضور جلسات أو لجان المجلس، وقد يظهر فى استغلال النفوذ للحصول على منافع شخصية من أحد أجهزة الدولة. كما قد يبدو فى افشاء أسرار المجلس النيابى أو إذاعة أنباء كاذبة أو مشينة عنه.

والواقع كما يتضح من الأمثلة السابق ذكرها أن حالة الاخلال بواجبات العضوية تعد من العمومية بمكان بحيث يمكن أن تحوى حالة فقد الثقة والاعتبار. وكان من الممكن الاكتفاء بالنص عليها. إذ لا شك أن فقد الثقة والاعتبار يعد إخلالاً بواجبات عضوية البرلمان.

ولا يجوز اسقاط عضوية مجلس الشعب إلا فى إحدى الحالتين السابقتين. وذلك سواء أكان العضو منتخباً أو معيناً. ولا يجوز بالنسبة للأعضاء المعينين قبول فكرة امكان فصلهم بواسطة رئيس الجمهورية استناداً على أن من يملك التعيين يملك العزل. وذلك لأن نص المادة ٩٦ قد ورد عاما بالنسبة لسائر الأعضاء. كما أن مثل هذا القول لا يتفق والاستقلال الواجب توافره للبرلمان تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات. بل إن عدم جواز عزل أعضاء البرلمان بواسطة رئيس الجمهورية كان هو الرأى الصحيح حتى فى ظل دستور ١٩٥٨ المؤقت حين كان الرئيس هو الذى يتولى تعيين كل هؤلاء الأعضاء[١].

ولا يصدر قرار اسقاط العضوية من مجلس الشعب إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء جميعاً. وفى اشتراط أغلبية الثلثين زيادة فى الضمانة للتأكد من سلامة القرار، وحتى لا يفصل الأعضاء من البرلمان لاعتبارات سياسية. وذلك للتقليل من فرص ما قد يحدث من قيام جماعة الأغلبية فى البرلمان بفصل بعض أعضاء المعارضة اعتماداً على ما لها من مقاعد يزيد على النصف بقصد إزالة العوائق التى يمكن أن تعترض سياستها وتجنب النقد والمناقشات التى قد تضعف من وجهة نظرها وتكشف ما تنطوى عليه من ضعف أو نقص. ولا شك فى أهمية النقد والمعارضة فى إظهار الحقائق وتعرية العيوب والكشف عن الحلول الأفضل للمشاكل العامة.

---

(١) وجدير بالذكر أن البرلمان وحده أيضاً هو الذى يختص بقبول استقالة أعضائه وقد نص الدستور على ذلك فى المادة ٩٧ منه.

ورغم اشتراط أغلبية ثلثى أعضاء مجلس الشعب لامكان اسقاط العضوية، فإن سيطرة حزب الحكومة على ما يقرب من تسعين فى المائة من مقاعد البرلمان قد مكن من اسقاط عضوية بعض أعضاء مجلس الشعب فى السبعينات لأسباب يصعب إعتبارها من تلك التى تفقد الثقة والاعتبار أو تنطوى على إخلال بواجبات العضوية(١). وقد أدى ذلك حينئذ إلى زيادة المعارضة البرلمانية ضعفاً على ضعفها، وخلق شعوراً لدى بقية القلة المعارضة بأن اسقاط العضوية بواسطة ثلثى أعضاء البرلمان لا يمثل أى ضمان بالنسبة لعضويتهم. لذلك فإن تقوية المعارضة البرلمانية بشتى السبل المتاحة، وخلق نوع من التوازن بينها وبين حزب الحكومة يعتبر من الأمور ذات الأهمية البالغة فى تحقيق جدوى هذه الضمانة، بل وفى كفاءة تشغيل النظام السياسى ككل.

سابعا: انفراد البرلمان بتنظيم شئونه الداخلية:

ضماناً لاستقلال البرلمان وعدم التأثير على سير أعمَاله قرر دستور ١٩٧١ اختصاص مجلس الشعب وحده باختيار أعضاء مكتبه ووضع لائحته الداخلية، وكذلك انفراده بالمحافظة على النظام العام بداخله. فنص الدستور فى المادة ١٠٣ منه على أن «ينتخب مجلس الشعب رئيساً ووكيلين فى أول اجتماع لدور الانعقاد السنوى العادى لمدة هذا الدور، وإذا خلا مكان أحدهم انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته». وقضت المادة ١٠٤ «بأن يضع مجلس الشعب لائحته لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة وظائفه». أما المادة ١٠٥ فتنص على أنه «لمجلس الشعب وحده المحافظة على النظام داخله، ويتولى ذلك رئيس المجلس».

مكتب المجلس:

يتكون مكتب مجلس الشعب من رئيس المجلس ووكيليه ومعاونيهم من أمناء السر والمراقبين وغيرهم ممن يساهمون فى أداء المهام الإدارية للبرلمان.

ولا ينتخب رئيس المجلس ووكيلاه لكل مدة المجلس أو الفصل التشريعى

---

(١) راجع فى تفصيل ذلك للمؤلف: الاستفتاء الشعبى والشريعة الإسلامية - ١٩٨٣ - ص ٢٣ وما بعدها.

كما كان الحال فى ظل دستور ١٩٦٤، وإنما لمدة دور الانعقاد السنوى العادى. وهذا ما كان يأخذ به دستور ١٩٥٦.

وفى الانتخاب السنوى لرئيس ووكيلى المجلس نوع من أنواع الرقابة المستمرة من جانب أعضاء المجلس عليهم. إذ أن إعادة انتخابهم تكون معلقة على مدى نجاحهم فى القيام بمهامهم وسيرهم فى الطريق الذى يرتضيه الأعضاء. أما طريقة الانتخاب الواحد عند بداية الفصل التشريعى فإنها تؤثر عنصر الاستقرار فى رئاسة المجلس. وتختلف الدساتير فى تفضيلها لأى من عنصر الرقابه وعنصر الاستقرار.

وقد حدث فى عام ١٩٨٤ أن انتخب مجلس الشعب كرئيس له عضواً من أعضائه الذين يعينهم رئيس الجمهورية طبقاً للفقرة الأخيرة من نص المادة ٨٧ من الدستور. وثار الخلاف حول مدى دستورية مثل هذا الاختيار. ونرى أنه رغم عدم وجود النص الدستورى الصريح المباشر الذى يمنع ذلك، أن هذا الإجراء يخالف روح الدستور وطبائع الأمور. لأن البرلمان يمثل الهيئة النيابية المنتخبة من الشعب انتخاباً مباشراً، ويعتبر التعيين فيه استثناء يؤكد قاعدة الانتخاب. وليس مما يتسق والمنطق القانونى أن يكون رئيس الهيئة المنتخبة معيناً. وأقل ما يمكن أن يقال فى هذا المجال أن هذا التصرف قد جاء على خلاف الأولى. وليس من المعقول أنه لم يكن يوجد من بين أعضاء المجلس المنتخبين من يصلح لتولى رئاسة المجلس. والقول بغير ذلك يعنى أن الحكومة لم تحسن اختيار مرشحيها لعضوية البرلمان.

اللائحة الداخلية:

واللائحة الداخلية هى مجموعة من القواعد يضعها البرلمان لبيان كيفية ممارسته لاختصاصاته الدستورية. فترسم اللائحة طريقة اختيار هيئة مكتب المجلس. وتحدد كيفية فحص الطعون وتحقيق صحة النيابة ونظام الجلسات وإجراءات المناقشة والتصويت، وتبين تشكيل واختصاصات اللجان البرلمانية، وكيفية المحافظة على النظام بالمجلس والمسائل المتعلقة بميزانية المجلس ... إلى غير ذلك من الأمور المتصلة بسير العمل البرلمانى.

وتعتبر اللائحة الداخلية أمراً ضرورياً لتنظيم العمل داخل البرلمان وتحديد السبل التى تمر خلالها. ولا تقتصر أهميتها فى الواقع على تنظيم

المسائل الشكلية أو الإجرائية بل يمكن أن تمس كذلك المسائل الموضوعية فتقوم بتكملة النصوص الدستورية فيما يتعلق بمجال الاختصاص البرلماني.

لجان المجلس :

تشكل من أعضاء البرلمان لجان متخصصة تتولى كل منها دراسة وبحث الموضوعات المتعلقة بوزارة أو وزارات معينة ثم تعرض نتائج بحثها على المجلس فى صورة تقرير يهتدى به فيما يتخذ من قرارات أو قوانين. وفى ذلك أخذ بمبدأ التخصص، وتوفير للوقت والجهد بدلاً من أن يقوم كل أعضاء البرلمان بدراسة كافة المسائل المعروضة عليه دراسة دقيقة وافية. وهذه اللجان الدائمة يمكن أن تنشأ بجانبها لجان أخرى مؤقتة تقوم لبحث مسألة بعينها وتنفض بعد الانتهاء منها.

المبحث الثالث

وقت عمل مجلس الشعب

الفصل التشريعي :

نصت المادة ٩٢ من الدستور على أن «مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له». وهذه المدة التى يحددها الدستور لنيابة أعضاء المجلس يطلق عليها الفصل التشريعى.

أدوار الانعقاد :

لا يستطيع البرلمان أن يمارس وظيفته فى كل أيام الفصل التشريعى الطويل. وانما يحتوى هذا الفصل على عدد من أدوار الانعقاد العادية يماثل ما ينطوى عليه من سنين. وذلك بالإضافة إلى أدوار الانعقاد غير العادية التى يمكن أن يدعى إليها المجلس للنظر فيما يعرض عليه من أمور. ودور الانعقاد هو المدة التى يستطيع البرلمان خلالها مزاولة ما له من اختصاصات دستورية.

ودور الانعقاد العادى لا يستمر طيلة أيام السنة وإنما يقترب من نصفها زيادة أو نقصا حسب ما تقرره الدساتير. ولعل المقصود من ذلك هو ترك فرصة للتفكير والتروى فيما بين أدوار الانعقاد استعداداً للمعارك والجولات

البرلمانية. بالإضافة إلى إعطاء إجازة سنوية لراحة أعضاء البرلمان. وتختلف الدساتير فى طريقة تحديدها لمدة دور الانعقاد العادى :

- فمن الدساتير ما يضع حداً أقصى لاجتماع البرلمان سنوياً. وذلك كالدستور الأمريكى الذى يجعل افتتاح البرلمان فى اليوم الثالث من شهر يناير، ويجعل من نهاية شهر يوليو حداً أقصى لاجتماعه.

- ومن الدساتير ما يكتفى بوضع حد أدنى لدور الانعقاد العادى. وهذا هو مسلك الدستور الحالى الذى وافق فيه دستورى ١٩٥٦، ١٩٦٤. فتقضى المادة ١٠١ منه بأن «يدوم دور الانعقاد العادى سبعة أشهر على الأقل». ولا يجوز فض هذا الدور قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة. وقد كانت هذه المدة هى ستة أشهر فى دستور ١٩٢٣. ويقوم رئيس الجمهورية بدعوة مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوى العادى قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر، فإذا لم يدع يجتمع المجلس بحكم الدستور فى اليوم المذكور.

- ومن الدساتير ما لايضع حداً أدنى أو أقصى لمدة الانعقاد السنوى للبرلمان وذلك كالدستور الانجليزى. غير أن العرف فى المملكة المتحدة البريطانية قد جرى على قيام الحكومة سنوياً بدعوة البرلمان للانعقاد لمدة مناسبة.

أما دور الانعقاد غير العادى فهو المدة التى يستطيع البرلمان خلالها مزاولة نشاطه فى فترة عطلته السنوية - أى فيما بين أدوار الانعقاد العادية - وذلك بناء على دعوة من رئيس الدولة ليعرض عليه ما لا يحتمل الانتظار إلى دور الانعقاد الجديد. ويتم ذلك اما تلبية لرغبة الرئيس أو لرغبة عدد من أعضاء البرلمان. وقد نصت المادة ١٠٢ من الدستور على أن «يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادى وذلك فى حالة الضرورة أو بناء على طلب موقع عليه من أغلبية أعضاء مجلس الشعب. ويعلن رئيس الجمهورية فض الاجتماع غير العادى».

الجلسات :

يعقد البرلمان اجتماعاته خلال دور انعقاده العادى أو غير العادى فى جلسات يحددها البرلمان نفسه. وقد نصت المادة ١٠٦ من الدستور على أن جلسات مجلس الشعب علنية. وذلك لإتاحة الفرصة أمام الشعب لمعرفة ما

يدور فى جلسات المجلس. ويجوز أن ينعقد المجلس فى جلسة سرية، بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين من أعضائه على الأقل. ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أو سرية.

وقف جلسات المجلس:

قضى الدستور بوقف جلسات مجلس الشعب فى حالتين هما حالة المسئولية الوزارية وحالة حل البرلمان. وهما يمثلان السلاحين الرئيسيين المتبادلين بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وذلك فى المادتين ١٢٧ و ١٣٦ من الدستور.

ففى الحالة الأولى وهى حالة المسئولية الوزارية تقضى المادة ١٢٧ بأنه إذا قرر مجلس الشعب مسئولية رئيس مجلس الوزراء ورد رئيس الجمهورية تقرير سحب الثقة إلى المجلس فعاد إلى اقراره من جديد «جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى .. وتوقف جلسات المجلس فى هذه الحالة فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة». وتوقف الجلسات فى هذه الحالة بقوة القانون فى المدة الواقعة بين التاريخ الذى يقرر فيه رئيس الجمهورية عرض النزاع على الاستفتاء وتاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وفى الحالة الثانية وهى حالة حل البرلمان تقضى المادة ١٢٦ من الدستور بأنه «لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً ..». ووقف الجلسات هنا يتم بقرار من رئيس الجمهورية ولكنه وجوبى إذ يتعين عليه إصدار هذا القرار.

ولا نرى مبرراً للتفرقة بين حالتى وقف جلسات مجلس الشعب بجعل هذه الجلسات تقف بقوة القانون دون حاجة إلى صدور قرار من رئيس الجمهورية فى حالة المسئولية الوزارية، واستلزم صدور قرار وجوبى من رئيس الجمهورية بوقف الجلسات فى حالة حل البرلمان. والأفضل أن يتم وقف جلسات مجلس الشعب بقوة القانون فى الحالة الأخيرة أيضاً. وذلك من

باب التنسيق فى الأحكام والمساواة بينها حيث تنعدم دواعى التفرقة، خاصة وأن مدة الوقف إلى حين إجراء الاستفتاء واحدة فى الحالتين وهى ثلاثون يوماً.

المبحث الرابع

اختصاصات مجلس الشعب

لخصت المادة ٨٦ من دستور ١٩٧١ اختصاصات البرلمان بقولها «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور».

ويتضح من هذا النص أن اختصاص البرلمان يظهر فى وظيفتين أساسيتين هما التشريع والرقابة :

– أما التشريع وهو وضع وتقرير القواعد العامة المجردة فيمثل الوظيفة الأساسية للبرلمان، على الأقل من الناحية التاريخية. لذلك أضفت الوظيفة أسمها على البرلمان فسمي بالسلطة التشريعية. غير أن احتكار البرلمان لهذه الوظيفة لم يكن ممكناً وأخذ دور السلطة التنفيذية فى مجال التشريع يزداد شيئاً فشيئاً حتى أصبح لا يستهان به فى أى دولة من الدول. وقد أخذ هذا الدور مظاهر متعددة. فبالإضافة إلى ما للسلطة التنفيذية من حق فى إصدار اللوائح على اختلاف أنواعها – وهى قوانين من الناحية الموضوعية – فإن لها حق اقتراح القوانين وحق إصدارها.

– وأما الرقابة فهى الوظيفةالثانية التى يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية إعمالاً لمبدأ التعاون بين السلطات. وتتمثل أساساً فى مناقشة الوزراء واستجوابهم وإمكان سحب الثقة منهم.

ونتحدث فيما يلى عن وظيفتى البرلمان: التشريع والرقابة.

المطلب الأول

الاختصاص التشريعي للبرلمان

أيد دستور ١٩٧١ الاتجاه التقليدى الذى يقرر الاختصاص المطلق للبرلمان فى مجال الوظيفة التشريعية. فالبرلمان يستطيع أن يتدخل للتشريع فى كافة المجالات. وذلك على خلاف ما أخذ به دستور الجمهورية الخامسة الفرنسى عندما صدر فى عام ١٩٥٨ فقلب الوضع التقليدى رأساً على عقب وجعل اختصاص البرلمان التشريعى محدداً على سبيل الحصر فى مسائل حددتها المادة ٣٤ منه. ثم جعلت المادة ٣٧ المسائل التى لا تدخل فى نطاق القانون من اختصاص السلطة التنفيذية تشرع فيها بما تصدر من لوائح(١).

وفوق ذلك خص الدستور البرلمان ببعض المسائل التى لا يمكن تنظيمها إلا بقانون، وهى تمثل الحد الأدنى لاختصاص البرلمان التشريعى. وذلك كالمسائل المتعلقة بصيانة الملكية الخاصة (مادة ٣٤) وصيانة الحرية الشخصية (مادة ٤١) وإنشاء الضرائب العامة (مادة ١١٩). كما أن تدخل المشرع بتنظيم موضوع من الموضوعات بقانون، يمنع رئيس الجمهورية من التشريع فى مجاله بما يخالف نصوصه، ولو لم ينص الدستور صراحة على أنها من اختصاص المشرع(٢).

وتتمثل الوظيفة التشريعية للبرلمان فى عمليتين إحداهما تلى الأخرى من حيث الأسبقية الزمنية، هما عملية اقتراح القوانين وعملية إقرار القوانين.

إقتراح القوانين :

تعد عملية اقتراح القوانين هى المرحلة الأولى من مراحل الوظيفة التشريعية. لذلك فإن اقتراح القوانين هو حق ثابت للبرلمان حتى إذا لم ينص عليه صراحة فى الدستور كما كان الشأن فى دستور ١٩٥٨.

وتنص المادة ١٠٩ من دستور ١٩٧١ على أنه «لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين». ويطلق على اقتراحات القوانين إذا جاءت من جانب رئيس الجمهورية مشروعات القوانين Projet

(١) راجع: جورج بوردور – المرجع السابق – ص ٥٨٧.
(٢) دكتور مصطفى زبو زيد فهمى: المرجع السابق، ص ٤٧٤.

des Lois . أما تلك التى تصدر عن أعضاء البرلمان فليس لها اسم آخر غير اقتراحات القوانين Propositions des Lois .

ويرجع السر فى تسمية الأولى بمشروعات القوانين أن الحكومة لا تقدم للبرلمان عادة إلا اقتراحات مدروسة فى صورة مشروعات للمناقشة والتصويت. وذلك على خلاف الاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان. لذلك فرق الدستور - رغم عدم اكتراثه بتغاير التسمية - بين الحالتين فنص فى المادة ١١٠ منه على أن «يحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه. على أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة هى لجنة الاقتراحات والشكاوى، حسب ما قضت به اللائحة الداخلية للمجلس.

وقد حرم الدستور إعادة تقديم اقتراحات القوانين المرفوضة فى نفس دور الانعقاد، فقضت المادة ١١١ بأن «كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية فى نفس دور الانعقاد».

وهذا التحريم لا يتعلق بمشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية، أى أن هذه المشروعات يمكن أن يعاد عرضها على المجلس فى نفس دور الانعقاد إذا قدرت الحكومة ذلك. ولا نرى مبرراً للتفرقة فى هذا الشأن بين اقتراحات النواب ومشروعات رئيس الجمهورية، ونفضل أن يعمم الحكم بالنسبة للنوعين بحيث لا يجوز تقديمها ثانية فى حالة رفضها فى نفس دور الانعقاد. فلا محل لتفضيل مشروعات رئيس الجمهورية على مشروعات أعضاء البرلمان وهم أصحاب الاختصاص الأصيل فى التشريع.

ولأعضاء مجلس الشعب تعديل اقتراحات القوانين ومشروعاتها. ويعرض على المجلس الاقتراح الأصلى والاقتراح المعدل ليختار بينهما. إلا أنه استثناء من ذلك لا يجوز للمجلس أن يعدل مشروع الموازنة العامة إلا بموافقة الحكومة[1].

---

(١) المادة ١١٥ من دستور ١٩٧١.

ونظراً لأهمية القوانين المالية فقد كان دستور ١٩٢٣ يقصر حق اقتراح القوانين المتعلقة بإنشاء الضرائب أو زيادتها على الملك ومجلس النواب دون مجلس الشيوخ[١]. أما دستور ١٩٣٠ فقد جعل اقتراح القوانين المالية بصفة عامة للملك وحده[٢].

إقرار القوانين :

بعد عملية اقتراح القوانين تحال مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة إلى إحدى لجان المجلس لفحصها وتقديم تقرير عنها، أما الاقتراحات المقدمة من أحد أعضاء المجلس فإنها - كما سبق البيان - لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة الاقتراحات والشكاوى لابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيها وبعد أن يقرر المجلس ذلك[٣].

ثم تأتى مرحلة المناقشة. ولا يكون انعقاد مجلس الشعب صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه. ويعد مبدأ المناقشة العلنية من المبادئ السائدة فى دساتير العالم الحدث. وقد أجازت المادة ١٠٦ من دستور ١٩٧١ - كما رأينا - عقد جلسات سرية.

وعقب إنتهاء المناقشة يعلن رئيس المجلس قفل بابها ويجرى التصويت على مشروع القانون مادة بعد الأخرى. ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك فى غير الحالات التى تشترط فيها أغلبية خاصة[٤]. وعند تساوى الآراء يعتبر الموضوع الذى جرت المناقشة بشأنه مرفوضاً. ومن أمثلة الحالات ا لتى يشترط فيها أغلبية خاصة حالة التصويت على مشروع سبق أن اعترض عليه رئيس الجمهورية[٥].

---

(١) المادة ١٨ من دستور ١٩٢٣.

(٢) المادة ٢٨ من دستور ١٩٣٠.

(٣) المادة ١١٠ من الدستور

(٤) المادة ١٠٧ من الدستور.

(٥) المادة ١١٣ من الدستور.

اختصاصات البرلمان في مجال التشريعات المالية :

يشمل اختصاص البرلمان فى مجال التشريعات المالية الأمور الآتية :

- الميزانية أو الموازنة العامة.
- الضرائب والرسوم.
- القروض والتعهدات المالية.
- منح الالتزام والتصرف المجانى فى أملاك الدولة.
- أداءات الخزانة للأشخاص.

ونتحدث فيما يلى عن كل من هذه الأمور.

(أ) الميزانية أو الموازنة العامة :

نصت المادة ١١٥ من الدستور ١٩٧١ على أنه «يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية. ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها. ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً. وتصدر بقانون. ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة. وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة كما يحدد السنة المالية[1].

ويلاحظ أن الدستور قد استخدم لفظ الموازنة بدلاً من الميزانية رغم شيوع استخدام اللفظ الأخير. غير أن الأمر لا يتعدى الترادف وتباين الألفاظ الدالة على نفس المعنى. والميزانية أو الموازنة هى بيان تقديرى لايرادات الدولة ونفقاتها عن مدة مستقبلة تحدد عادة بسنة ميلادية.

ويتولى وزير الخزانة إعداد مشروع الموازنة بعد الاتصال بالوزارات المختلفة للتوفيق بين تقديراتها وردها إلى الحد المناسب فى حالة المبالغة فى المطالب والنفقات. وذلك حسب توجيهات وتقديرات الحكومة.

---

(١) نصت كذلك المادة ١١٧ من الدستور بالنسبة للمؤسسات والهيئات العامة على أن يحدد القانون أحكام موازناتها وحساباتها.

وتعرض الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل. وذلك حتى يكون لدى المجلس متسعاً من الوقت لبحث مشروع الموازنة واعتماده. وإذا انتهت السنة المالية قبل اعتماد الموازنة الجديدة عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها. ولا يجوز فض دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة(١). ويتفق الدستور الحالى فى ذلك مع دساتير ١٩٦٤، ١٩٥٦، ١٩٢٣.

وعندما يقدم مشروع الموازنة إلى مجلس الشعب تقوم لجنة الموازنة ببحثه وتقدم تقريراً عنه إلى المجلس الذى ليس له إلا أن يقبل المشروع أو يرفضه بأكمله. وليس لمجلس الشعب أن يعدل فى مشروع الموازنة إلا إذا وافقت الحكومة. وقد انتقد بعض الفقهاء هذا الاتجاه ورأى فيه اضعافاً لسلطة البرلمان فى المسائل المالية رغم أن هذه المسائل كانت من الناحية التاريخية تمثل الاختصاص الأصلى للبرلمانات بل هى سبب وجودها(٢). إلا أن البرلمان لا شك يستطيع اجبار الحكومة على إجراء التعديلات التى يستلزمها. وذلك عن طريق رفض الموافقة على مشروع الميزانية كما قدمته الحكومة. ويبدو أن المشرع الدستورى قد حرم البرلمان من حق تعديل مشروع الميزانية لمقاومة ميل النواب إلى زيادة النفقات مما يؤدى إلى الاخلال بالميزانية إذا لم تدبر الايرادات المقابلة لها. لذلك تنازل مجلس العموم البريطانى عن حقه فى زيادة النفقات العامة منذ أوائل القرن الثامن عشر.

وإذا كانت الميزانية لا تعتبر قانوناً من الناحية الموضوعية إذ أنها لا تضع قواعد عامة مجردة، إلا أنها تعد قانوناً طبقاً للمعيار الشكلى السائد الأخذ به فى غالب الأحوال، وذلك لصدورها من البرلمان. ولم تكن دساتير العهد الجمهورى السابقة رغم اشتراطها اعتماد البرلمان لمشروع الميزانية تبين الشكل الذى تصدر فيه، مما أثار التساؤل حول إمكان صدورها بقرار جمهورى بعد اقرار البرلمان لمشروعها(٣). أما دستور ١٩٧١ فقد نص صراحة على أن الميزانية تصدر بقانون بعد أن يتم التصويت عليها(٤).

---

(١) المادة ١٠١ من دستور ١٩٧١.

(٢) دكتور عثمان خليل: النظام الدستورى المصرى - ١٩٥٦ - ص ١٦٥.

(٣) دكتور محسن خليل: المرجع السابق، ص ٧٧٢

(٤) المادة ١١٥ من الدستور

وبعد موافقة مجلس الشعب على الميزانية لا تستطيع الحكومة أن تغير فيها بزيادة المصروفات أو نقل أى مبلغ من باب لآخر من أبواب الميزانية إلا بموافقة مجلس الشعب على ذلك بقانون[١].

ولكى يتحقق البرلمان من كيفية تنفيذ الحكومة للميزانية بما حوت من إيرادات ومصروفات ويفرض رقابته عليها، أوجب الدستور عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية. والحساب الختامى هو تقدير حقيقى - وليس احتمالى كما هو الحال فى الميزانية - لايرادات ومصروفات الدولة عن سنة ماضية. ويصدر الحساب الختامى بقانون بعد أن يتم التصويت عليه بابا بعد الآخر. ولمعاونة البرلمان فى المسائل الحسابية أوجب الدستور أيضاً عرض التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات على مجلس الشعب، كما أجاز لهذا الأخير أن يطلب من الجهاز أى بيانات أو تقارير أخرى[٢].

وبالإضافة إلى ذلك نصت المادة ١١٤ من الدستور على أن مجلس الشعب هو الذى يقر الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويبين القانون كيفية إعداد هذه الخطة وعرضها على المجلس.

(ب) الضرائب والرسوم:

قضت المادة ١١٩ من دستور ١٩٧١ بأن «إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو الغاؤها لا يكون إلا بقانون. ولا يعفى أحد من أدائها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون. ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب والرسوم إلا فى حدود القانون». ولقد اتفق الدستور الحالى فى ذلك مع الدساتير المتعاقبة السابقة[٣].

---

(١) المادة ١١٦ من الدستور

(٢) المادة ١١٨ من الدستور.

(٣) المادة ٧٠ من الدستور، والمادة ٢٧ من دستور ١٩٥٩ والمادتين ١٣٤ و ١٣٥ من دستور ١٩٢٣.

والضريبة بصفة عامة هى مبلغ من المال يلتزم الفرد بدفعه إلى السلطة العامة دون مقابل مباشر. أما الرسم فهو مبلغ من المال يدفعه الفرد إلى هذه السلطة فى مقابل خدمة ينالها بطريق مباشر.

وقد فرق المشرع الدستورى بين الضرائب العامة وغيرها من الضرائب. فالنسبة للضرائب العامة وهى التى تفرض على جميع سكان الدولة فإنه لا يجوز إنشاؤها أو تعديلها أو الغاؤها إلا بقانون. أما الضرائب المحلية التى يمكن أن تفرضها المجالس المحلية فإنها لا تفرض بقانون وإنما يجب أن تستند إلى قانون وأن تأتى بناء عليه وفى حدوده. وذلك بأن يكون قد أجاز للهيئات المحلية فرض الضرائب فى نطاق إقليمها على النحو الذى يبينه.

وتحقيقاً لمبدأ المساواة الذى اعتنقه الدستور قررت المادة سالفة الذكر عدم جواز إعفاء أحد من أداء الضرائب العامة إلا فى الأحوال التى بينها القانون. فلا يستطيع رئيس الدولة بقرار منه دون استناد إلى القانون أن يعفى أحداً أو فئة من أبناء الشعب من أداء الضرائب العامة، كما كان يحدث قديماً بالنسبة لأشراف القوم والمقربين إلى الحاكم.

(جـ) القروض والتعهدات المالية:

نصت المادة ١٢١ من دستور ١٩٧١ على أنه «لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب».

وقد اتفق الدستور الحالى فى هذا الحكم مع الدساتير السابقة(١). وذلك نظراً لأهمية القروض والارتباطات المالية وأثرها الذى لا شك فيه على الأحوال الاقتصادية للدولة.

وموافقة البرلمان يجب أن تكون سابقة على عقد القرض أو التعهد

---

(١) المادة ٧٢ من دستور ١٩٦٤، والمادة ٢٩ من دستور ١٩٥٨، والمادة ٩٦ من دستور ١٩٥٦ والمادة ١٣٧ من دستور ١٩٢٣.

المالى. وذلك بأن تطلب الحكومة من البرلمان الإذن بالقيام بهذه العمليات مع بيان الشروط وتقديم الايضاحات حتى يتمكن البرلمان على ضوئها من الموافقة عليها.

(د) منح الالتزام والتصرف المجاني في أملاك الدولة :

قضت المادة ١٢٣ من الدستور بأن «يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة كما يبين أحوال التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك»[١].

وعقد الالتزام أو الامتياز يتمثل فى قيام أحد أشخاص القانون الخاص - فرد أو شركة - على نفقته ومسئوليته خلال مدة محددة بادارة أحد المرافق العامة مقابل رسوم معينة يدفعها المنتفعون بالمرفق[٢]. ويعد هذا العقد من أهم العقود الادارية إن لم يكن أهمها على الاطلاق. وقد كان دستور ١٩٢٣ (مادة ١٣٧) لا يجيز منح الالتزام إلا بقانون، أى أنه أوجب صدور قانون بالنسبة لكل التزام ترى السلطة العامة منحه. أما الدستور الحالى - كدستورى ١٩٥٦، ١٩٦٤ - فقد قصر دور القانون على بيان كيفية منح الالتزام، بحيث يكون للادارة استناداً على هذا القانون وطبقاً لأحكامه أن تتولى منح الالتزامات. وهذا الاتجاه يتمشي أكثر من غيره مع مقتضيات الأمور فى العصر الحديث.

كذلك لا يجوز التصرف بالمجان فى أملاك الدولة، العقارية منها والمنقولة، إلا وفقاً للقوا عد والإجراءات التى يحددها القانون. وفى هذه الحالة أيضاً لا يشترط صدور قانون بالنسبة لكل تصرف مجانى فى أملاك الدولة، وإنما يمكن أن يصدر قرار بذلك علي أن يستند إلى القا نون ويقوم بناء عليه.

---

(١) لم يشتمل دستور ١٩٥٨ على نص مقابل لذلك.

(٢) راجع للمؤلف: القانون الإدارى - ١٩٨٥ - ص ٢٧٣.

وذلك على خلاف ما كان ينص عليه دستور ١٩٢٣ من وجوب موافقة البرلمان مقدماً على كل تصرف مجانى فى أملاك الدولة .

(هـ) أداءات الخزانة للأشخاص :

نصت المادة ١٢٢ على أنه «يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التى تتقرر على خزانة الدولة. وينظم القانون حالات الاستثناء والجهات التى تتولى تطبيقها»(١).

وعلى ذلك فإن القانون هو الذى يحدد كيفية منح المرتبات وغيرها مما عددته المادة سالفة الذكر كما يبين جهات تطبيقها. وتصرفات الادارة فى هذا الشأن يجب أن تستند إلى القانون.

المطلب الثاني

الاختصاص الرقابي للبرلمان

يقوم البرلمان - بالإضافة إلى وظيفته التشريعية - بدور الرقيب على تصرفات السلطة التنفيذية . وذلك حتى يضمن سيرها فى الاتجاه المتفق مع إرادة الأمة التى يمثلها. وسوف نتحدث عن هذا الاختصاص عند عرضنا للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

---

(١) وهذه المادة تقابل المادة ٧٣ من دستور ١٩٦٤ ، والمادة ٩٧ من دستور ١٩٥٦ ، والمادة ١٣٦ من دستور ١٩٢٣ . أما دستور ١٩٥٨ فقد خلا من هذا الحكم.

الفصل الثالث

العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

أقام الدستور نوعاً من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وجعل بينهما قدراً من العلاقات المتبادلة تتمثل فى تدخل كل منهما فى شئون الأخرى على نحو معين. ونتحدث فيما يلى عن تدخل السلطة التنفيذية فى شئون السلطة التشريعية، ثم عن تدخل السلطة التشريعية فى شئون السلطة التنفيذية.

المبحث الأول

تدخل التنفيذية في شئون التشريعية

استناداً من مبدأ الفصل بين السلطات جعل الدستور للسلطة التنفيذية التدخل فى شئون السلطة التشريعية من نواح متعددة هى :

- التدخل في تكوين مجلس الشعب.
- دعوة مجلس الشعب للانعقاد.
- حق دخول مجلس الشعب.
- الاشتراك فى الوظيفة التشريعية.
- حق حل مجلس الشعب.

ونتحدث فيما يلى بايجاز عن كل من هذه الأمور :

١- التدخل في تكوين مجلس الشعب :

تقوم السلطة التنفيذية بالدعوة لإجراء الانتخابات. ويكون ذلك بقرار من رئيس الجمهورية فى حالة الانتخابات العامة وبقرار من وزير الداخلية فى حالة الانتخابات التكميلية(١). وتتولى الحكومة إعداد الجداول الانتخابية كما

---

(١) مع ملاحظة أن الانتخابات التكميلية كانت قد توقفت عملاً وبات النص المتصل بها معطلاً أثناء اتباع نظام الانتخاب بالقائمة والمرشحين الاحتياطيين على نحو ما سبق بيانه.

تتولى إجراء عملية الانتخاب، على أن يتم الاقتراع - طبقاً لحكم المادة ٨٨ من الدستور - تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية.

وتقوم السلطة التنفيذية كذلك بتعيين عدد من أعضاء البرلمان. فقد نصت المادة ٨٧ من الدستور على أنه «يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد عن عشرة». وهو نفس المسلك الذى سلكه دستور ١٩٦٤. والأمر لا يختلف عن ذلك أيضاً بالنسبة لتعيين جزء من أعضاء مجلس الشيوخ فى دستورى ١٩٢٣، ١٩٣٠. أما دستور ١٩٥٨ فقد ذهب إلى أبعد من ذلك وجعل رئيس الجمهورية هو الذى يتولى تعيين جميع أعضائه، على أن يكون نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس الأمة المصرى ومجلس النواب السورى. وذلك طبقاً لنص المادة ١٣ من هذا الدستور.

٢- دعوة مجلس الشعب للانعقاد:

تتولى السلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد كما تقوم بفض دور انعقاده. وذلك بالنسبة لدور الانعقاد العادى ودور الانعقاد غير العادى على السواء. ويجب أن تتم الدعوة إلى دور الانعقاد العادى فى تاريخ معين وإلا اجتمع[1] البرلمان بحكم القانون، كما يجب أن يستمر سبعة أشهر على الأقل. وليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية فى ذلك.

أما دور الانعقاد غير العادى فيدعو إليه رئيس الجمهورية فى حالة الضرورة، أو بناء على طلب أغلبية أعضاء مجلس الشعب. ومن حالات الضرورة التى نص فيها الدستور على وجوب دعوة البرلمان للانعقاد فى

---

(١) المادتان ١٠١، ١٠٢ من دستور ١٩٧١.

ولم ينص الدستور الحالي على حق رئيس الجمهورية فى تأجيل انعقاد البرلمان كما نص عليه دستور ١٩٢٣ بالنسبة للملك كمحاولة هادئة لمعالجة الخلاف بين الحكومة والبرلمان، بدلاً من استخدام حق الحل وإجراء انتخابات جديدة.

دور غير عادى حالة لوائح الضرورة المنصوص عليها فى المادة ١٤٧، وحالة إعلان الطوارئ المنصوص عليها فى المادة ١٤٨ من الدستور.

٣- حق دخول مجلس الشعب:

لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء حق دخول البرلمان والقاء البيانات فيه. فطبقاً لنص المادة ١٣٢ «يلقى رئيس الجمهورية عند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب بياناً يتضمن السياسة العامة للدولة، وله الحق فى القاء أى بيانات أخرى أمام المجلس ...».

كما تنص المادة ١٣٥ على أن «يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء فى مجلس الشعب كلما طلبوا الكلام ...».

هذا بالإضافة إلى أنه «يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء فى مجلس الشعب. كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه» وذلك طبقاً لنص المادة ١٣٤».

٤- الاشتراك في الوظيفة التشريعية:

تشترك السلطة التنفيذية مع البرلمان فى أداء بعض وظائفه. فلها حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها واصدارها. هذا بالإضافة إلى اشتراك الوزراء الذين ينتخبون أعضاء فى البرلمان فى جميع أعمال السلطة التشريعية.

٥- حق حل مجلس الشعب:

حل البرلمان هو إنهاء مدته قبل نهايتها التى حددها الدستور، وحق الحل يقابل المسئولية الوزارية، وهما سلاحان متقابلان لاقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى الأنظمة البرلمانية.

وتمشياً مع منطق الاستفتاء الشعبى الذى أخذ به الدستور فى أحوال متعددة وأوجبه فى حالة المسئولية الوزارية نصت المادة ١٣٦ منه على أنه

«لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس واجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً. فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب فى ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. ويجتمع المجلس خلال الأيام العشرة التالية لاتمام الانتخاب».

وبذلك أورد الدستور على سلطة رئيس الجمهورية فى حل البرلمان عدة قيود يمكن تلخيصها فيما يلى :

١- لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة. غير أن تقدير هذه الضرورة متروك له.

٢- لا يجوز الحل إلا بعد موافقة هيئة الناخبين فى استفتاء شعبى. وكل ما يستطيع الرئيس عمله قبل إجراء الاستفتاء هو إصدار قرار بوقف جلسات المجلس واجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً.

٣- يجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب فى ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. كما أنه يجب أن يجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لاتمام الانتخاب.

ولم يشترط دستور ١٩٧١ عدم جواز حل المجلس الجديد لذات الأمر الذى حل من أجله المجلس القديم. وذلك كما كانت تقضى دساتير ١٩٢٣، ١٩٣٠، ١٩٥٦. وهو شرط منطقى كان ينبغى النص عليه احتراماً لارادة الشعب المعبر عنها فى الانتخابات الجديدة.

المبحث الثاني

تدخل التشريعية في شئون التنفيذية

لاقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وكمقابل للدور الذى يمكن أن تلعبه الثانية فى مجال الأولى أعطى الدستور لمجلس الشعب عدداً من الأسلحة يستخدمها فى مواجهة الحكومة.

ويظهر تدخل السلطة التشريعية فى شئون السلطة التنفيذية فى الأمور التالية :

- المناقشة وإبداء الرغبات.
- إجراء التحقيق.
- السؤال.
- الاستجواب.
- المسئولية الوزارية.

ونعرض فيما يلى بايجاز لكل من مظاهر هذا التدخل.

١- المناقشة وابداء الرغبات :

نصت المادة ١٢٩ من دستور ١٩٧١ على أنه «يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه». وأضافت المادة ١٣٠ أنه «لأعضاء مجلس الشعب ابداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء».

ولعل فى المناقشة الهادئة وابداء الرغبات العامة ما يمكن النواب من التفاهم مع رجال السلطة التنفيذية بطريقة و دية بعيدة عن الاحراج أو الاتهام مما ييسر لهم ادراك وجهة نظر الحكومة فيما يعرضون له من مسائل. كما يمكنهم عن طريق ما يبدونه من رغبات توجيه السلطة التنفيذية

بطريقة تتسم بالتعاون والمشاركة إلى ما يرون فيه تحقيقاً للصالح العام وخير الجماعة.

وقد فسرت اللائحة الداخلية للمجلس فى المادة ٢١٢ منها عبارة «لأعضاء المجلس ابداء رغبات ...» بمعنى أن تأتى هذه الرغبة فى صورة قرار يصدر من المجلس نفسه بناء على اقتراح برغبة تقدم به بعض أعضائه. وبالتالى فلا يسمح للأعضاء، فرادى بابداء رغباتهم للحكومة مباشرة. ويجب أن تتعلق الرغبات بموضوعات عامة، وليس بأمور فردية قليلة الأهمية، أو بمصالح خاصة.

٢- إجراء التحقيق :

نصت المادة ١٣١ من الدستور على أنه «لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة .وذلك من أجل تقصى الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الادارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة. وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله. وعلى جميع الجهات التنفيذية والادارية أن تستجيب إلى طلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك».

وقد كان دستور ١٩٢٣ ينص على حق تكوين لجان تقصى الحقائق لكل من مجلسى البرلمان. والقصد من تمتع البرلمان بهذا الحق هو معرفة حقيقة الأوضاع فى أجهزة السلطة التنفيذية لكي يتمكن المجلس النيابى من إعمال رقابته على هذه السلطة وهو على بينة من الأمر. وحتى يتحقق من صدق وكمال الاجابات التى يتقدم بها الوزراء أمامه. ويعد حق إجراء التحقيق من الحقوق المقررة للبرلمان حتى فى حالة عدم نص الدستور عليه، وذلك لأن طبيعة وظيفته تقتضيه وتستلزمه.

٣- الســؤال:

نصت المادة ١٢٤ من الدستور على أنه «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم. وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الإجابة على أسئلة الأعضاء. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب».

والسؤال هو استفسار النائب عن مسألة معينة من الوزير المختص. وتنحصر المناقشة فيه بين النائب السائل والوزير المسئول، فلا يشترك أو يتدخل فيها آخرون[١].

وللسائل أن يتنازل عن سؤاله وله أن لم يقتنع بالإجابة أن يجعل من موضوعه استجواباً يتقدم به في جلسة لاحقة.

وقد لا يهدف السؤال إلى معرفة المعلومات الصحيحة حول موضوع السؤال، وإنما إلى لفت نظر الوزير - بطريقة أكثر هدوءاً - إلى أخطاء متعلقة بهذا الموضوع.

وقد كثرت الأسئلة الموجهة من أعضاء مجلس الشعب إلى الوزراء في الأيام الأخيرة، مما يدل على روح يقظة جديدة بدأت تدب في المجلس لتعيد إليه قسطاً طال انتظاره من الحيوية، وقدراً كان مفقوداً من النشاط الواعي الذي لا غنى عنه لقيام المجلس بدوره الدستوري.

وتشبه الأسئلة وتأخذ حكمها طلبات الاحاطة التي تحدثت عنها اللائحة الداخلية للمجلس. وتقدم لرئيس مجلس الوزراء أو أحد أعضاء الحكومة في إطا ر اختصاصه، فيجيب بايجاز ولا تجري مناقشة في الموضوع إذا تمت

---

(١) أجازت اللائحة الداخلية لرئيس المجلس إذا تعلق السؤال بموضوع ذي أهمية بأن يأذن لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بابداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على اجابة الوزير.

الإجابة فى نفس الجلسة. ويجوز للمجلس إحالة الموضوع إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عنه.

٤- الاستجواب:

قضت المادة ١٢٥ من الدستور بأنه «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم. وتجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا فى حالات الاستعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة».

والاستجواب هو استفسار ينطوى على اتهام يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم بقصد محاسبته وتوجيه النقد إليه. ولا تنحصر المناقشة فى الاستجواب بين مقدمه ومن يوجه إليه وإنما يجوز لكافة أعضاء البرلمان الاشتراك فيها. وقد ينتهى الاستجواب بطرح الثقة بمن يوجه إليه أو بالوزارة بأكملها. لذلك ونظراً لخطورة الاستجواب قضى الدستور بأن تجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه[1]، إلا فى حالة الاستعجال وبموافقة الحكومة. والقصد من ذلك هو إعطاء الفرصة للاستعداد لمواجهة المناقشة والرد على ما يوجه من نقد أو اتهام.

ومن أمثلة الاستجوابات التى قدمت لأحد الوزراء وكان لها دوى كبير ودارت حولها مناقشات حادة وطويلة ذلك الاستجواب الشهير الذى قدم إلى السيد وزير العدل والمدعى العام الاشتراكى فى شهر نوفمبر عام ١٩٧٤. وكان الاستجواب يتعلق بالبلاغ الذى قدمه السيد الوزير إلى النيابة العامة ضد أحد رسامى الكاريكاتير عن الرسم الذى انتقد فيه التحقيق الذى أجراه السيد المدعى العام الاشتراكى حول موضوع تلوث مياه الشرب فى مدينة

---

(١) وكانت هذه المدة ثمانية أيام فى ظل دستورى ١٩٢٣، ١٩٣٠

القاهرة وانتهى فيه إلى عدم مسئولية المتهمين. وقد ناقش المجلس فى الاستجواب ما يمكن أن ينطوى عليه تصرف الوزير من اعتداء على حريات المواطنين. كما تناول مسألة صحة الجمع بين منصب وزير العدل ومنصب المدعى العام الاشتراكى، وعرض كذلك للتحقيق فى مسألة تلوث المياه. وقد دارت المناقشة بين الوزير وأعضاء مجلس الشعب فى جو ديموقراطى لم يشهد له البرلمان المصرى مثيلاً منذ قيام الثورة.

٥- المسئولية الوزارية:

تتنوع المسئولية السياسية للوزارة. وهى اما أن تكون مسئولية فردية تنصب على أحد الوزراء فيما يتعلق بالأعمال التى يباشرها فى إطار وزارته، سواء تنفيذاً للسياسة العامة للدولة أو ممارسة لاختصاصاته فى توجيه شئون وزارته والإشراف عليها. وإما أن تكون تضامنية تقع على الوزارة بأكلمها كهيئة متضامنة وتتصل بالسياسة العامة للدولة أو بأعمال مجلس الوزراء.

وقد قرر دستور ١٩٧١ مبدأ المسئولية الوزارية بنوعيها. فنصت المادة ١٢٦ منه على أن «الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته». وقد تقررت المسئولية الفردية للوزراء أمام البرلمان فى مختلف دساتير مصر الملكية والجمهورية. أما المسئولية التضامنية فلم تتقرر فى دستورى ١٩٥٦، ١٩٥٨ حيث اختفى منصب رئيس الوزراء. وعادت للظهور من جديد فى دستورى ١٩٦٤، ١٩٧١.

ونتحدث فيما يلى عن نوعى المسئولية:

(أ) المسئولية الفردية:

نصت المادة ١٢٦ من الدستور على أنه «لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم. ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء

المجلس. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه. ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس».

وأضافت الفقرة الأولى من المادة ١٢٨ أنه «إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه».

وعلى ذلك وطبقاً للنصوص المتقدمة لابد من توافر عدة أمور لكى يوجب الدستور على عضو الوزارة اعتزال منصبه. هذه الأمور تضع بعض القيود حول مسألة الاقتراع بالثقة لتحقيق نوع من الاستقرار الوزارى وتتمثل فيما يلى :

١ - لا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب.

٢ - يجب أن يكون سحب الثقة بناء على اقتراح عشر أعضاء مجلس الشعب.

٣ - لا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه.

٤ - يكون سحب [illegible]ثقة بأغلبية أعضاء اله[illegible] كافة - الغائبين منهم والحاضرين - وليس بأغلبية الحاضرين من أعضائه فحسب.

(ب) المسئولية التضامنية :

أما بالنسبة للمسئولية التضامنية فبعد أن عددت المادة ١٢٧ من الدستور القيود الأربعة السابق ذكرها بالنسبة للمسئولية الفردية أضافت حكما جديداً تميز به الدستور الحالى عن دساتير الماضى، وقصدت به وضع قيد جديد يمكن أن يؤدى إلى زيادة الاستقرار الوزارى، وجعل الشعب حكماً فى النزاع الناشئ بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

فرغم أن المادة ١٢٨ تقضى بأن «يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته

إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسئوليته أمام مجلس الشعب، إلا أن هذا لا يعنى وجوب قبول هذه الاستقالة. فقد نصت المادة ١٢٧ على أنه «فى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى اقراره من جديد، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى. ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الاقرار الأخير للمجلس. وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً. وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة».

ومن ذلك يتضح أنه رغم تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الشعب، ورغم تقديمه استقالته، فإن رئيس الجمهورية لا يلتزم بقبول هذه الاستقالة إلا بعد تأكيد المجلس لقراره من جديد، وتأييد الشعب لموقف مجلسه فى الاستفتاء الذى يعرض فيه رئيس الجمهورية موضوع النزاع على جمهور الناخبين.

ولكن إذا كان عرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى هو أمر جوازى لرئيس الجمهورية، فهل يحق له عدم الرجوع إلى الاستفتاء وعدم قبول استقالة الوزارة فى نفس الوقت؟ لا نعتقد ذلك رغم عدم دقة صياغة النص. ونعتقد أن النص كان ينبغى أن يكون أكثر تحديداً فلا يثير مثل هذا التساؤل. وذلك بأن تكون صياغته على النحو التالى: «... فإذا عاد المجلس إلى اقراره من جديد وجب على رئيس الجمهورية إما قبول استقالة الوزارة، وإما عرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى».

ولرئيس الوزراء أن يطرح الثقة بوزارته أمام البرلمان وذلك عند عرض برنامجه عليه. وقد قضت المادة ١١٣ بأن «يقدم رئيس مجلس الوزراء بعد

تأليف الوزارة، وعند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب برنامج الوزارة ويناقش مجلس الشعب هذا البرنامج». وأضافت المادة ١٣٥ أنه «يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء فى مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام». ومعنى ذلك أن الدستور يوجب على رئيس الوزراء أن يقدم برنامج وزارته لمجلس الشعب ليس فقط بعد تأليف الوزارة وإنما كذلك عند افتتاح دور الانعقاد العادى للبرلمان. ويجيز الدستور من ناحية أخرى لرئيس مجلس الوزراء والوزراء أن يطلبوا الكلمة أمام المجلس أو لجانه، كلما وجدوا ذلك مناسباً. وتعنى موافقة البرلمان على برنامج الوزارة أنه قد منحها ثقته على أساس هذا البرنامج.

وختاماً للحديث عن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فإننا لا نحبذ الرجوع إلى الاستفتاء الشعبى لاتخاذ موقف من النزاع بين هاتين السلطتين، سواء تطبيقاً لنص المادة ١٢٧ المتعلقة بتقرير مسئولية الوزارة التضامنية، أم تنفيذاً لنص المادة ١٣٦ المتصلة بحل مجلس الشعب. وذلك لأن تاريخ الاستفتاء الشعبى فى مصر يؤكد أنه قد طبق كمظهر بلا جوهر، لمجرد إضفاء نوع من الشرعية المزيفة على موضوعه، وأن نتيجته كانت دائماً هى تلك التى تريدها الحكومة، وأن نسبة الموافقة فيه كانت تقترب فى العادة من المائة فى المائة. ومن المؤسف أن أغلب المصوتين كانوا يصوتون على ما لا يعلمون حقيقته وما له وما عليه ومايترتب عليه.

ولا شك أنه بظهور الأحزاب السياسية المتعددة. وصدور صحف المعارضة ومناقشتها للأمور العامة من جوانبها المختلفة، بدأ الوعى السياسى العام للمواطنين فى التحسن. وكنا نعتقد أن الفرصة ستكون مهيأة لتطبيقات أفضل لنظام الاستفتاء الشعبى، سواء فى مجال التحكيم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أم فى غيره من المجالات. غير أن هيمنة الحكومة، وضعف المعارضة، وانخفاض الوعى لا تزال تمثل عقبات كؤد فى طريق نجاح نظام الاستفتاء.

الفصل الرابع

السلطة القضائية

تتولى السلطة القضائية الفصل فى المنازعات وتوقيع الجزاءات على الوجه المبين بالقانون. وفى معالجتنا للسلطة القضائية نقوم بدراسة الأحكام العامة التى أوردها الدستور بخصوص السلطة القضائية، ثم نبحث دور المحكمة الدستورية العليا فى رقابة دستورية القوانين.

المبحث الأول

المبادئ الدستورية للقضاء

نتناول بالبحث الموجز فى هذا الفصل أهم الأحكام العامة التى أوردها الدستور فى شأن السلطة القضائية. وذلك على النحو التالى :

أولاً: حق التقاضي:

- قضت المادة ٦٨ من الدستور بأن «التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا، ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء».

وبذلك كفل الدستور للأفراد حق الترافع إلى القضاء لعرض مظالمهم والحصول على حقوقهم كاملة غير منقوصة طبقاً للقانون. وذلك حتى تكون سيادة القانون حقيقة هى أساس الحكم فى الدولة كما قضت المادة ٦٤ من الدستور، ولأن الدولة تخضع للقانون طبقاً لنص المادة ٦٥ منه.

والقاضى الطبيعى الذى لكل مواطن حق الالتجاء اليه هو القاضى العادى وليس القاضى الاستثنائى أو القاضى العسكرى. لذلك نرى أن ما جرى عليه العمل فى السنوات الأخيرة من احالة بعض المتهمين إلى القضاء العسكرى تطبيقاً لقانون الطوارئ يخالف نص المادة ٦٨ من الدستور. وذلك

لأن بقاء حالة الطوارئ لما يقرب من ربع قرن - منذ إعلانها فى أعقاب اغتيال الرئيس الراحل أنور السادات عام ١٩٨١ - يفتقد الأساس القانونى. ولا شك أن المتهم - وهو برئ حتى تثبت إدانته طبقاً لنص المادة ٦٧ من الدستور - يجد من الضمانات فى المحاكمة أمام القضاء العادى ما لا يجده أمام أى قضاء عسكرى أو استثنائى.

وحسنا فعل الدستور إذ حرم النص فى القوانين على تحصين أى عمل من رقابة القضاء. ونرى أن النصوص التى تمنع القضاء من نظر أى عمل تعتبر غير دستورية. ومن هذه النصوص المادة ١١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، والمادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢. فقد منعت المادتان كلاً من القضاء الإدارى والعادى من النظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة.

ثانيا: استقلال القضاء:

نصت المادة ١٦٥ من الدستور على أن «السلطة القضائية مستقلة». وأضافت المادة ١٦٦ أن «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون». كما قررت المادة ١٦٨ أن «القضاة غير قابلين للعزل. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً».

ومعنى ذلك أنه لا يجوز لأى شخص أو سلطة أن تتدخل فى العدالة، وأن القاضى فى إصداره للأحكام أو فضه للمنازعات لا يخضع لغير القانون. ولضمان استقلال القاضى فإنه غير قابل للعزل إلا بإجراءات خاصة ينظمها القانون وبواسطة القضاء نفسه.

وفى ذلك ضمان لحسن سير العدالة وموضوعية فض المنازعات بحيث لا يتأثر القاضى فى حكمه بشخصية أو نفوذ أو مركز أى من أطراف النزاع ولا يحكم سوى ضميره فى تطبيق القانون.

ثالثاً: القضاء الشعبي:

نصت المادة ١٧٠ من الدستور على أن «يسهم الشعب في إقامة العدالة على الوجه وفي الحدود المبينة في القانون».

وقد فسر هذا النص على أنه يعني اشراك بعض أفراد الشعب من غير رجال القضاء في فض المنازعات التي تدخل أصلاً في اختصاص القضاء ويقال أن هذا النص يهدف إلى جعل الشعب ممثلاً في كافة سلطات الدولة. فهو ممثل في السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية الذي يتولى منصبه باستفتاء شعبي، وبالوزراء الذين يحوزون ثقة نوابه. كما أن الشعب ممثل في السلطة التشريعية بأعضائها المنتخبين عن طريق الاقتراع العام المباشر. فأراد الدستور أن يجعل الشعب ممثلاً إيضاً في السلطة القضائية عن طريق رجال يختارون من أبنائه للمساهمة في أقامة العدالة[1].

وتفسير النص على هذا النحو في رأينا منتقد لأسباب متعددة[2] نوجزها فيما يلي:

١- أن مهمة الفصل في المنازعات تعتبر مهمة صعبة تحتاج كغيرها من الأعمال الدقيقة إلى نوع من التخصص والإعداد المهني لا يتوافر لدى غير الحقوقين من أفراد الشعب. فإذا تولى القضاء رجل غير متخصص فإنه لن يحسن القيام بعمله لعدم معرفة لوازمه. وإذا كان من غير المقبول أن يسهم غير الأطباء في معالجة المرضى أو غير المهندسين في أداء أعمالهم الهندسية فإن نفس الأمر يصدق على رجال القانون. وصدق الله العظيم دائماً

(١) وقد أعد مجلس الوزراء بتاريخ ٢٧ سبتمبر عام ١٩٧٣ مشروع قانون خاص باسهام الشعب في إقامة العدالة. وذلك بإنشاء مجالس لفض المنازعات تشكل برئاسة وكيل نيابة وعضوية اثنين من أفراد الشعب يشترط إلا يقل سن كل منهما عن ٣٠ سنة وأن يكونا حسني السمعة ومن الحاصلين على شهادة إتمام الدراسة الاعدادية على الأقل. وتتولى هذه المجالس الفصل في المنازعات البسيطة غير المنطوية على مشاكل قانونية معقدة.

(٢) راجع كتيب القضاء الشعبي الذي أخرجته جمعية خريجي كلية حقوق الاسكندرية عن الندوة المنعقدة بمدرج الكلية بتاريخ ١٧ مايو سنة ١٩٧٣.

و حين يقول «فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لا تعلمون»[1]. ويكفى أن نعلم أن مهمة القاضى كثيراً ما لا تقتصر على تطبيق القانون بعد تفسيره، بل قد تتضمن خلق القاعدة القانونية التى يطبقها القاضى حتى لا يمتنع عن الحكم فيكون منكراً للعدالة. ويظهر ذلك على وجه الخصوص فى مجال القضاء الإدارى الذى يعتبر قضاء انشائياً.

٢- أن القضاة الذين يتولون فض المنازعات وإقامة العدالة بين الناس ليسوا إلا أفراداً من أبناء الشعب تخصصوا فى مجال القانون. فلم يعد لدينا قضاة أجانب منذ الغاء المحاكم المختلطة. ولا شك أن فى قيام هؤلاء القضاة المصريين بواجبات وظائفهم وهم من أبناء الشعب إسهاماً من هذا الشعب فى إقامة العدالة.

٣- أن نظام القضاء الشعبى إذا كان يمكن الأخذ به فى نطاق ضيق يقتصر على بعض أنواع المنازعات، فإنه يحتاج إلى درجة مرتفعة من الوعى فى الشعب الذى يطبقه. ولا تزال درجة الوعى العام عندنا منخفضة لدى الغالبية الساحقة من المواطنين. لذلك يجب حسن اختيار القضاة الشعبيين من بين المثقفين من ذوى الخلق الكريم إذا كان لابد لنا من الأخذ بهذا النظام فى إطار معين، وهو مالم يتحقق بعد، ولانرجو أن يتحقق.

رابعاً: علنية الجلسات:

قضت المادة ١٦٩ من الدستور بأن «جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب. وفى جميع الأحوال يكون النطق بالحكم فى جلسة علنية».

وقد أراد المشرع الدستورى بذلك أن يجعل العمل فى مرفق القضاء يسير فى النور على مرأى ومسمع من الناس. وذلك ليس فقط ليبعث الطمأنينة والثقة فى قلوب المتقاضين الذين تجرى أمور منازعاتهم أمام أعينهم، وإنما كذلك ليجعل من الشعب رقيباً على ما يدور داخل مرفق القضاء.

---

(١) الآية رقم ٤٣ من سورة النحل.

وقد أجاز الدستور للمحكمة جعل جلستها سرية. وذلك إذا كان من شأن علنية الجلسة الاخلال بالنظام العام أو الآداب. فقد يثير النزاع أموراً تعتبر من أسرار الدولة الماسة بأمنها العام. وقد يتضمن بحث القضية أموراً فاضحة أو مخجلة ليس من اللائق الجهر بها علناً لما ينطوى عليه ذلك من خدش للحياء العام.

المبحث الثاني

صيانة استقلال القضاء

نتحدث فى هذا المبحث عن أمرين هامين، فى حدوثهما مساس أكيد باستقلال القضاء، وهما عزل رجال القضاء من حيث الواقع بصرف النظر عن الضمانة القانونية. وتعدد جهات القضاء تعدداً يصعب أن نجد له فى بلد من البلاد مثيلاً.

أولاً: عزل رجال القضاء:

تعرضت السلطة القضائية فى مصر منذ عام ١٩٥٥ لسلسة من الاعتداءات الخطيرة من جانب السلطة التنفيذية :

- ففى عام ١٩٥٥ فصل العالم الكبير الدكتور عبد الرزاق السنهورى من منصبه كرئيس لمجلس الدولة، بحجة سبق توليه مناصب سياسية وحزبية فى عهد ما قبل الثورة. وذلك بعد أن اعتدى عليه بالضرب فى مظاهرة غوغائية مدبرة فى داخل أروقة مجلس الدولة. وتحت ستار إعادة تشكيل المجلس استبعد عشرون عضواً من أعضائه.

- وفى ٢١ أغسطس عام ١٩٦٩ صدرت عدة قرارات جمهورية تم عن طريقها - وتحت ستار إعادة تشكيل الهيئات القضائية - عزل أكثر من مائتين من رجال القضاء على اختلاف مستوياتهم، ومنهم رئيس محكمة النقض. وذلك فى حركة أطلق عليها حركة تطهير القضاء. وقد وصل تدخل السلطة التنفيذية فى شئون السلطة القضائية إلى حد تشكيل جهاز سياسى

سرى من عدد من ذوى النفوس الضعيفة من رجال القضاء والنيابة العامة لكتابة التقارير عن زملائهم. كما استخدمت الاعارات والانتدابات والتنقلات كوسيلة للترغيب والترهيب بين رجال القضاء.

أما الأسباب التى دفعت إلى عزل القضاة فى هذه المرة فتتلخص فيما يلى :

١- البيان الذى أصدرته الجمية العمومية لقضاة الجمهورية بتاريخ ٢٨ مارس عام ١٩٦٨ فى أعقاب هزيمة يونيه المنكرة. وذلك للمطالبة بسيادة القانون واستقلال السلطة القضائية والبعد بالقضاء عن كافة التنظيمات السياسية. وكانت الأوامر قد صدرت إلى الصحف بعدم نشر البيان فقام القضاة بطبعه وتوزيعه على رجال القضاء والمهتمين بسيادة القانون وحرية المواطنين.

٢- الاعتراض على عضوية القضاة في الاتحاد الاشتراكى العربى أو الاشتراك فى أى تنظيمات سياسية. وذلك للمحافظة على ما يجب أن يتصف به القضاة من النزاهة والحيدة.

٣- الاعتراض على إلحاق النيابة العامة بالسلطة التنفيذية بالنظر إلى أن هذه الجهة تتولى عملية التحقيق القضائى مما يستلزم استمرار تبعيتها للسلطة القضائية.

٤- الاعتراض على إقامة نظام القضاء الشعبى على اعتبار أن القضاء عمل فنى تخصصى ينبغى أن يمارس بعيداً عن الأهواء.

٥- صدور عدد من الأحكام القضائية النزيهة التى اصطدمت باتجاهات ونزوات ذوى النفوذ السياسى. وقد كان فى مقدمة تلك الأحكام الحكم الصادر فى قضية كمشيش المشهورة. تلك القضية التى أريد فى البداية إحالتها إلى القضاء العسكرى. ولما عرضت على القضاء العادى حكم فيها بالبراءة. وكان الأمر يتعلق بقضية قتل عادية، حاول رجال السلطة المبالغة في أهميتها

وتصويرها على أنها جريمة سياسية يدور فيها النزاع بين الرأسمالية ممثلة فى عائلة المتهم والاشتراكية ممثلة فى عائلة القتيل. ومن هذه الأحكام كذلك قضية السفير السابق أمين سوكه الذى كان قد قبض عليه فى الساعة الثالثة صباحاً بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٦٨ وقدم للمحاكمة فصدر حكم ببراءته فى ١٩ يونيه سنة ١٩٦٩. وبعد خروجه من السجن بأربعة أيام اعتقل مرة ثانية وأعيدت محاكمته وحكم لمرة الثانية ببراءته فى ١٤ مايو سنة ١٩٧٠. وكذلك قضية السمنى الذى أدانه رئيس الدولة علناً فى إحدى خطبه واتهمه بالاختلاس والتلاعب فى أموال الدولة ثم حكم القضاء ببراءته.

ومن الأحكام التى تسببت فى فصل أحد المستشارين الحكم الصادر فى ١٨ يناير سنة ١٩٦٨ فى الجناية رقم ٨٥١ لسنة ١٩٥٦. وقد جاء فى حيثيات هذا الحكم أن المتهمين تعرضوا لألوان من التعذيب الوحشى من رجال الشرطة العسكرية، كما أن أسرة المستشار قد تعرضت لارهاب جهاز المخابرات. واختتمت الحيثيات بأن «المحكمة تهيب بالسيد رئيس الجمهورية أن يسارع فى وضع حد لهذا الجهاز الرهيب الذى يمارس ألوان التعذيب على المواطنين فأصبح المواطن فى مصر غير آمن على نفسه أو عرضه أو ماله أو سلامته ...». وقد انتهى المستشار إلى الحكم بألا وجه لاقامة الدعوى قبل المتهمين الذين قدمتهم النيابة بناء عى تقرير المباحث العسكرية.

ثانياً: تعدد جهات القضاء:

كانت المحاكم الشرعية هى صاحبة الولاية العامة فى كافة المنازعات القضائية فى مصر منذ الفتح الإسلامى. وفى عهد الدولة العثمانية بدأ اختصاص هذه المحاكم فى الانحسار. فعن طريق منح الامتيازات الأجنبية ظهرت المحاكم القنصلية لتحكم فى خصومات الأجانب من رعايا الدول الممتازة. وكانت المجالس الملية تختص بالفصل فى منازعات الأحوال الشخصية لغير المسلمين من المصريين. وفى سنة ١٨٧٥ نشأت المحاكم

المختلطة لنظر المنازعات التى يكون الأجانب طرفاً فيها على نحو معين. ثم أقيمت المحاكم الأهلية عام ١٨٨٣ لنظر المنازعات التى تثور بين المواطنين فى غير مسائل الأحوال الشخصية. وانشئت محكمة النقض بمقتضى المرسوم رقم ٦٨ لسنة ١٩٣١ لتراقب صحة تطبيق القانون. وفى ١٤ اكتوبر عام ١٩٤٩ صفت المحاكم المختلطة أعمالها تطبيقاً لمعاهدة مونترو لعام ١٩٣٧. وكانت خطوة موفقة فى سبيل توحيد جهات القضاء.

غير أن المشرع لم يواصل السير فى طريق توحيد الجهات القضائية فأنشأ القضاء الإدارى بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بشأن تنظيم مجلس الدولة، وأقام على رأسه المحكمة الإدارية العليا عام ١٩٥٥. ثم عاد المشرع إلى طريق التوحيد بأن ألغى المحاكم الشرعية والمجالس الملية التى كانت تتولى الفصل فى منازعات الأحوال الشخصية. وذلك بمقتضى القانون رقم ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥. ولكن التخبط فى السياسة التشريعية جعل المشرع يعود من جديد وينشئ القضاء العسكرى بمقتضى القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ ويخصه بنظر المنازعات التى يدخل فيها عنصر عسكرى. وفى عام ١٩٦٩ أقيمت المحكمة العليا بالقرار بقانون رقم ٨١ لتكون الهيئة القضائية العليا فى البلاد. وعندما صدر دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ نص على انشاء المحكمة الدستورية العليا كهيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، تحل بعد تشكيلها محل المحكمة العليا[١]. كما أنشئت جهات قضائية أخرى كما سنوضح فيما بعد.

وبذلك أصبح فى مصر الآن الجهات القضائية الآتية :

١- القضاء العادى: ويتولى الفصل فى المنازعات المدنية والجنائية ومسائل الأحوال الشخصية. وترأسه محكمة النقض وتتولى الادعاء والتحقيق أمامه النيابة العامة.

---

(١) راجع المادتين ١٧٤، ١٩٢ من الدستور.

٢- القضاء الإدارى: وهو القسم القضائى بمجلس الدولة ويتولى الفصل فى المنازعات الإدارية. وتتربع على قمته المحكمة الإدارية العليا. ويعتبر مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة بحكم المادة ١٧٢ من دستور ١٩٧١. وتتولى الادعاء والتحقيق أمامه النيابة الإدارية فيما يتعلق بمسائل تأديب العاملين.

٣- القضاء العسكرى: وهو ذلك القضاء الذى نشأ أخيراً فى عام ١٩٦٦ ليختص بنظر المنازعات التى يدخلها عنصر عسكرى، وتتولى التحقيق والادعاء أمامه النيابة العسكرية.

٤- المحكمة الدستورية العليا: وهى هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها نشأت بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩.

٥- محاكم أمن الدولة: وقد نشأت بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ لتختص بنظر بعض الجرائم ذات الطابع السياسى أو الأهمية الخاصة. ويجوز أن ينضم إلى عضويتها بعض رجال القضاء العسكرى.

٦- محكمة القيم: وقد أنشئت بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ المسمى بقانون «حماية القيم من العيب». وهى تشكل من عدد من المستشارين وعدد من الشخصيات العامة، ويتولى الادعاء أمامها المدعى العام الاشتراكى. وتتولى الفصل فى الدعاوى ذات الطابع السياسى والدعاوى المتعلقة بفرض الحراسة وغيرها من الدعاوى التى يحددها القانون. أما الجزاءات التى توقعها فهى الحرمان من الترشيح لعضوية المجالس النيابية، أو التعيين فى رئاسة أو عضوية مجالس الإدارة، والحرمان من تأسيس الأحزاب السياسية أو الاشتراك فى ادارتها أو عضويتها، والحرمان من شغل الوظائف أو القيام بالأعمال التى لها تأثير فى تكوين الرأى العام أو تربية النشأ، وذلك مع عدم الاخلال بأحكام المسئوليات الجنائية والادارية والمدنية.

٧- محكمة الحراسة التى أقامها القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم

فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، وتشكل من أحد نواب رئيس محكمة النقض، وعضوية ثلاثة من مستشاري محاكم الاستئناف، وثلاثة من المواطنين المشتغلين بالمهنة أو الصناعة أو العمل الأساسي الذي يعول عليه المطلوب فرض الحراسة عليه طبقاً للمادة العاشرة من هذا القانون.

ونوجز فيما يلي الحديث عن القضاء العسكرى، نظراً لما فى إقامته من اعتداء صارخ على مبدأ وحدة القضاء وضمانات التقاضى.

ثالثاً: القضاء العسكري:

نشأ القضاء العسكرى[1] فى الأصل لمحاكمة العسكريين عن الأفعال التى يرتكبونها بالمخالفة لأحكام نظامهم العسكرى. هذه الأفعال التى تعد جرائم عسكرية وقد لا تعتبر جرائم جنائية وفقاً لقانون العقوبات. وهى تشبه الجرائم التأديبية بالنسبة لغير العسكريين من العاملين. غير أن العقوبات فى الجرائم العسكرية لا تقف فى مداها عند حد الفصل من الخدمة كما هو الشأن فى العقوبات التأديبية للموظفين بصفة عامة، وإنما يمكن أن تتجاوز ذلك - نظراً لخطورة النظام العسكرى - فتصل إلى الاعدام رمياً بالرصاص.

وقد كان القضاء العسكرى فى مصر منظماً بقانون صدر فى عام ١٨٩٣ . غير أن هذا القانون ألغى ليحل محله القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقرار بقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٨ والقرار بقانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٠ . وجاء هذا القانون مخالفاً لطبيعة الأمور فيما يتعلق باختصاص هذا القضاء[2]، فوسع المشرع من اختصاصه لدرجة كبيرة دون أن يحيطه بالضمانات القضائية اللازمة، بأن جعل اختصاصه يشمل ما يأتى :

(١) وفى يناير عام ١٩٨٦ شرعت الحكومة فى إضافة جهة قضائية جديدة، فأعدت مشروع قانون بإنشاء محاكم عسكرية ليحاكم أمامها ضباط وجنود الشرطة، رغم ما فى ذلك من افتئات على اختصاصات السلطة القضائية ومخالفة لنص المادة ١٨٤ من الدستور التى تقضى بأن «الشرطة هيئة مدنية ...» ويبدو أن الحكومة قد تراجعت أمام معارضة نادى القضاء والرأى العام.

(٢) راجع بحث الدكتور هشام صادق عن القضاء العسكرى، المقدم إلى رئيس الجمهورية عام ١٩٦٨ وكذلك بحثه المقدم إلى لجنة دستور الوحدة بين مصر وليبيا عام ١٩٧٣ .

١- كافة الجرائم التي يرتكبها العسكريون[١]، ولو كانت هذه الجرائم عادية كجرائم القتل التي يرتكبها أحد العسكريين خارج إطار عمله[٢].

٢- جميع الجرائم التي ترتكب ضد أحد العسكريين بسبب تأدية أعمال وظيفته، ولو وقعت من أحد المدنيين[٣].

٣- كل الجرائم التي تقع في أماكن عسكرية أو على معدات عسكرية ولو كانت الجريمة عادية ارتكبها شخص غير عسكري[٤].

٤- الجرائم المنصوص عليها في البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، وهي الجنايات والجنح المضرة بأمن الحكومة من جهة الخارج أو الداخل. وفي حالة الطوارئ كل الجرائم التي يرى رئيس الجمهورية احالتها إلى القضاء العسكري[٥]. وذلك بصرف النظر عن مرتكبي هذه الجرائم.

٥- الجرائم التي ترى السلطات القضائية العسكرية دخولها في اختصاصها[٦]. بمعنى أن القضاء العسكري هو صاحب القول الفصل في فض تنازع الاختصاص الذي قد يثور بينه وبين أي جهة قضائية أخرى، وذلك رغم كونه طرفاً في التنازع، ورغم وجود المحكمة الدستورية العليا التي من وظائفها الفصل في مسائل تنازع الاختصاص.

ولم يوفر المشرع للقضاء العسكري الضمانات اللازم توافرها بالنسبة لأي جهة قضائية، إذ أن رجال القضاء العسكري يخضعون كغيرهم من العسكريين لكافة أحكام قوانين الخدمة العسكرية[٧]. لذلك يرى بعض الفقهاء

(١) بينت المادة الرابعة الأشخاص الخاضعين للقضاء العسكري وهم كافة أفراد القوات المسلحة.
(٢) الفقرة الثانية من المادة السابعة.
(٣) الفقرة الأولى من المادة السابعة.
(٤) الفقرة الأولى والثانية من المادة الخامسة المعدلة بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٨.
(٥) المادة السادسة معدلة بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٠.
(٦) المادة رقم ٤٨ من قانون الأحكام العسكرية.
(٧) المادة ٥٧ من قانون الخدمة العسكرية.

أن القضاء العسكرى لا يعتبر جهة قضائية بالمعنى الصحيح، كما لا تعتبر القرارات الصادرة منه من قبيل الأحكام القضائية وإنما هى قرارات صادرة من سلطة عسكرية[1].

رابعا: الاصلاح القضائي المنشود :

إن وظيفة السلطة القضائية كسلطة من سلطات الدولة الثلاثة تتركز فى تأكيد سيادة القانون عن طريق فض المنازعات تطبيقاً له، سواء وقعت هذه المنازعات بين الأفراد أم بينهم وبين إحدى سلطات الدولة. وذلك حفاظاً على الحقوق والحريات العامة. ولكى تقوم هذه السلطة بوظيفتها خير قيام يجب أن تتمتع بقسط وافر من الوحدة والاستقلال يضمن لها حسن القيام بعملها. ويمكن تحقيق ذلك فى رأينا عن طريق أمور عدة نوجزها فيما يلى :

١- إلغاء القضاء العسكرى كجهة قضاء استثنائى بالنسبة للمدنيين وحصر نطاقه على محاكمة العسكريين عن الأفعال التى يرتكبونها بالمخالفة لأحكام نظامهم العسكرى. وكذلك إلغاء محاكم أمن الدولة، ومحكمة القيم، ومحكمة الحراسة، وكافة المحاكم الاستثنائية.

٢- ضم بقية الجهات القضائية تحت لواء سلطة قضائية واحدة. وهذه الجهات هى المحكمة الدستورية العليا ويحكمها قانونها، وجهة القضاء العادى التى ينظمها قانون السلطة القضائية[2]. وجهة القضاء الإدارى أو القسم القضائى بمجلس الدولة. والنيابة العامة وهى أداة تحقيق وادعاء أمام القضاء العادى. والنيابة الإدارية وهى هيئة مستقلة تقوم أمام القضاء الإدارى بالدور الذى تقوم به النيابة العامة أمام القضاء العادى[3] .وذلك على ألا ينال الانطواء تحت لواء هذه السلطة الواحدة من التقسيم القائم بين القضاء العادى

---

(١) الدكتور سمير عبد السيد تناغو: النظرية العامة للقانون، ١٩٤٧، ص ٥٤٨.

(٢) قانون السلطة القضائية الصادرة بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٣

(٣) راجع القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٨

والقضاء الإدارى باعتباره تقسيماً تخصصياً فى نوعية المنازعات القضائية.

أما قسما الفتوى والتشريع بمجلس الدولة اللذان يمدان الحكومة بما تحتاج إليه من فتاوى وصياغة تشريعية، وكذلك إدارة قضايا الحكومة التى تتولى الدفاع عن إدارات الدولة فى المنازعات التى تكون طرفاً فيها، فنرى ضمهما معاً فى جهة واحدة يمكن أن تسمى الإدارة القانونية للدولة وتكون تابعة للسلطة التنفيذية.

٣- استقلال رئيس السلطة القضائية - الذى يمكن أن يطلق عليه اسم قاضى القضاة أو رئيس السلطة القضائية - كرئيسى السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع إحاطته بقدر كاف من الضمانات التى أهمها تولى منصبه عن طريق الانتخاب بواسطة زملائه من رجال القضاء، و عدم قابليته للعزل. وبذلك تلغى وظيفة وزير العدل باعتباره أحد الوزراء التابعين للسلطة التنفيذية. وللحفاظ على العلاقة اللازمة بين الوزارة والقضاء يمكن إقامة منصب وزير دولة لشئون السلطة القضائية على نسق منصب وزير الدولة لشئون مجلس الشعب[1].

---

(١) اجتمعت الجمعية العمومية لنادى القضاة فى اليوم الخميس الموافق ٧ نوفمبر عام ١٩٨٥ وأصدرت البيان التالى :

أولاً: لما كانت العدالة دعامة أساسية للحرية ولنظام الحكم، وكانت الممارسة الحرة لحقوق الإنسان الأساسية لا يمكن أن تصان إلا من خلال استقلال القضاة وسيادة القانون على الحكام والمحكومين على سواء ..

ولما كان قيام حالة الطوارئ، يفتقد شرعيته فى غير حالات الخطر الداهم الذى يهدد حياة الأمة...

فإن قضاة مصر - انطلاقاً من مفهومهم الوطنى المجرد، وتطبيقاً للمبادئ الدستورية الأساسية - وفى مقدمتها مبدأ سيادة القانون، ومبدأ عدم محاكمة أحد من المواطنين إلا أمام القاضى، ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات. وأن القضاء هو الحارس الطبيعى للحريات، ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ عدم محاكمة الشخص أكثر من مرة عن الفعل الواحد. ومبدأ تساوى المواطنين أمام القانون والقضاء، ومبدأ حياد القاضى، ومبدأ عدم جواز حجز

-/-

المبحث الثالث

رقابة دستورية القوانين

يقصد برقابة دستورية القوانين بحث مخالفة القانون للدستور تمهيداً لاتخاذ اللازم نحو كفالة احترام أحكامه فى حالة المخالفة. وذلك إما بالامتناع عن إصدار القانون إذا كان لم يصدر بعد، وإما بعدم تطبيقه أو بالغائه فى حالة صدوره.

-/- أو حبس الأشخاص فى غير السجون المحددة فى القانون.. يطلبون انه قد آن الأوان لانهاء العمل بحالة الطوارئ وبسائر التشريعات والمحاكم الاستثنائية - وفى مقدمتها قانون حماية القيم من العيب، ومحاكم أمن الدولة، والقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى، وغيرها من القوانين المماثلة - وإعادة لاختصاصات القضاء العام إليه كاملة، بما فيها اختصاص المحاكم العسكرية بغير الجرائم العسكرية واختصاصها بمحاكمة المدنيين، وكذا الغاء الازدواجية فى جهات التحقيق والحكم، بحيث لا تمس حريات المواطنين أو حرماتهم إلا طبقاً لأحكام القانون العام وحده وبحكم من القضاء العام وحده وبالإجراءات المتبعة أمامه وحدها، وهذا هو السبيل الوحيد لتأمين الوحدة الوطنية ولتحقيق التنمية الشاملة فى ظل سيادة القانون واستقلال القضاء.

ثانياً: يؤكد قضاة مصر أن استقلال السلطة القضائية يقتضى أول ما يقتضى انفراد هذه السلطة دون غيرها بشئون رجال القضاء والنيابة العامة كافة.. الفنية منها والإدارية على سواء، وهو ما يستوجب تعديل قانون السلطة القضائية بالحاق ادارتى التفتيش القضائى بالمجلس الأعلى وجعل رأيه لازماً وملزماً فى كل ما يتعلق بالشئون المشار إليها بما فى ذلك استقلاله بوضع موازنة القضاء لتدرج رقماً واحداً فى الموازنة العامة للدولة ويكون لرئيس مجلس القضاء الأعلى فى شأنها السلطات المقررة للوزير المختص ولوزير المالية، ووضع حل جذرى فورى لما يعانيه رجال القضاء والنيابة العامة فى مواجهة أزمة الاسكان، وتأمينهم فى حاضرهم ومستقبلهم بما يقابل تفرغهم الكامل لأداء رسالتهم السامية، وهو فى حقيقته تأمين لأفراد الشعب على كفالة أداء حقوقهم إليهم فى سهولة واطمئنان ويسر قبل أن يكون تأميناً لرجال القضاء.

ثالثاً: ترفع الجمعية العمومية لقضاة الجمهورية هذا البيان إلى السيد رئيس الجمهورية إيماناً منها بوطنيته وإخلاصه ورغبته الصادقة فى رفع شأن مصر والمصريين قاطبة، والله الموفق دوماً إلى ما فيه عزة مصر وكرامة مصر وسيادة مصر.

إن الدساتير الجامدة تعلو أحكامها على أحكام القوانين العادية، فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تخالفها أو تعدلها. وقد كانت المحاكم المصرية فى الماضى تمتنع عن تطبيق القانون المخالف للدستور احتراماً منها للقاعدة القانونية الأعلى درجة، إلى أن نشأ القضاء الدستورى وانفرد بمهمة رقابة الدستورية.

ولبيان ذلك نتحدث فيما يلى عن النقاط التالية :

١- جمود الدستور المصرى.
٢- تطور رقابة الدستورية.
٣- تشكيل المحكمة الدستورية.
٤- شروط عضوية المحكمة.
٥- هيئة مفوضى الدستورية.
٦- اختصاصات المحكمة الدستورية.
٧- تحريك رقابة الدستورية.
٨- حجية رقابة الدستورية.
٩- أوجه عدم الدستورية.
١٠- طبيعة رقابة الدستورية.
١١- الدور الانشائى للمحكمة.
١٢- تقييم المحكمة الدستورية.
١٣- الرقابة المسبقة على مشروعات القوانين.

وذلك بقدر من الإيجاز يتناسب وطبيعة هذا المؤلف.

أولا: جمود الدستور المصري:

يعتبر الدستور المصرى من الدساتير الجامدة التى يستلزم تعديل أحكامها قواعد وإجراءات أشد من تلك التى يعدل بها القانون العادى. فقد نصت المادة ١٨٩ من الدستور على أنه «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر فى طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل. فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على

الأقل. وفى جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره فى شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضى سنة على هذا الرفض. وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه فى شأنه. فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء».

ويتضح من نص المادة السابقة أن دستور ١٩٧١ - كغيره من الدساتير المصرية السابقة - يعتبر دستوراً جامداً لأن تعديله يقتضى إجراءات أكثر تعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية. إلا أن الدستور لم يحرم تعديل بعض مواده، كما كان الشأن فى الدساتير الملكية التى حرمت تعديل بعض أحكامها بصفة دائمة وذلك كتحريم تعديل نظام الحكم النيابى البرلمانى(١). كما حرمت تعديل مواد أخرى بصفة مؤقتة وذلك كتحريم تعديل حقوق مسند الملكية خلال فترة قيام الوصاية على العرش(٢). والحق أن تحريم التعديل لا قيمة له من الناحية القانونية، وما وضعته الأمة بإرادتها لا تحرم - احتراماً لسيادتها - من حق تغييره أو تعديله ليتفق وتطورات الظروف ويواصل تحقيق مصالحها دون حاجه إلى انتهاك مبدأ المشروعية وإحداث ثورة أو انقلاب.

والذى يجوز له طلب التعديل هو رئيس الجمهورية ومجلس الشعب، على أن يوقع ثلث أعضائه على طلب التعديل. ويجب أن يذكر فى طلب التعديل المواد المراد تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل.

وبعد تقديم الطلب على النحو السابق يبدأ مجلس الشعب بمناقشة مبدأ التعديل ويصدر بشأنه قراراً بأغلبية أعضائه :

---

(١) المادة ١٥٩ من دستور ١٩٢٣ والمادة ١٤٥ من دستور ١٩٣٠

(٢) المادة ١٥٨ من دستور ١٩٢٣ والمادة ١٤٧ من دستور ١٩٣٠.

- فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل نفس المواد قبل مضى سنة على هذا الرفض.

- أما إذا وافق المجلس على مبدأ التعديل فإنه ينتظر شهرين من تاريخ هذه الموافقة ثم يناقش المواد المطلوب تعديلها. فإذا وافق على التعديل بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس عرض الأمر على الشعب لاستفتائه فيه. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء بالإيجاب اعتبر التعديل نافذاً من تاريخ اعلان هذه النتيجة.

وليس لرئيس الدولة حق الاعتراض بعد موافقة مجلس الشعب كما هو الشأن بالنسبة للقوانين العادية. وذلك على خلاف الوضع فى ظل دستورى العهد الملكى حيث لم يكن للملك مجرد حق الاعتراض فحسب وانما حق التصديق بالمعنى الصحيح لهذه الكلمة. وذلك ليس فقط بالنسبة لقرار التعديل وإنما أيضاً بالنسبة لقرار الموافقة على مبدأ التعديل. فموافقة الملك كانت ضرورية فيما يتعلق بكلا القرارين(١).

ولم يتضمن دستور ١٩٥٨ نصاً يبين كيفية تعديله. أما دستور ١٩٥٦ فقد اتفق مع الدستور الحالى فى طريقة تعديله إلا فيما يتعلق بالمدة التى يجب أن تتخلل تاريخ الموافقة على مبدأ التعديل وبدء مناقشة المواد المطلوب تعديلها. فقد جعلها دستور ١٩٥٦ ستة شهور(٢). كما تشابه الدستور الحالى أيضاً مع دستور ١٩٦٤ إلا فيما يتعلق بالاستفتاء الذى استلزمه الأول ولم ينص عليه الثانى(٣).

ثانياً: تطور رقابة الدستورية:

كانت المحاكم المصرية - قبل انشاء المحكمة العليا - تمتنع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، امتثالاً لحكم القاعدة الأعلى، وهى القاعدة الدستورية.

---

(١) المادة ١٥٧ من دستور ١٩٢٣ والمادة ١٤٦ من دستور ١٩٣٠.
(٢) المادة ١٨٩ من دستور ١٩٥٦.
(٣) المادة ١٦٥ من دستور ١٩٦٤.

وقد صممت لجنة الخمسين المشكلة فى عام ١٩٥٣ مشروع الدستور الذى أعدته نصاً يقضى بانشاء محكمة لرقابة دستورية القوانين عن طريق الدعوى الأصلية. غير أن هذا المشروع لم يرق لرجال الثورة وحل محله المشروع الذى قدمته الحكومة وأطلق عليه بعد الاستفتاء دستور سنة ١٩٥٦. وفى عام ١٩٦٢ أوصت لجنة تقرير الميثاق بانشاء محكمة دستورية عليا. كما تحدث بيان ٣٠ مارس عام ١٩٦٨ عن هذه المحكمة. ثم صدر القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ فأنشأ محكمة أطلق عليها «المحكمة العليا»، وجعل من بين اختصاصاتها الرقابة على دستورية القوانين. فلما صدر دستور عام ١٩٧١ نص فى المادة ١٩٢ منه على أن «تمارس المحكمة العليا اختصاصاتها المبينة فى القانون الصادر بانشائها، وذلك حتى يتم تشكيل المحكمة الدستورية العليا». وأخيراً صدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بانشاء المحكمة الدستورية العليا»، تلك المحكمة التى تعتبر – طبقاً لنص المادة ١٧٤ من الدستور – هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها فى جمهورية مصر العربية، مقرها مدينة القاهرة.

ثالثاً: تشكيل المحكمة الدستورية:

قضت المادة ١٧٦ من الدستور بأن «ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا، ويبين الشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم». وأضافت المادة ١٧٧ أن «أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للعزل، وتتولى المحكمة مساءلة أعضائها على الوجه المبين بالقانون».

فلما صدر قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ نص فى مادته الثالثة على أن «تؤلف المحكمة من رئيس وعدد كاف من الأعضاء. وتصدر أحكامها وقراراتها من سبعة أعضاء. ويرأس جلساتها رئيسها أو أقدم أعضائها. وعند خلو منصب الرئيس أو غيابه أو وجود مانع لديه يقوم مقامه الأقدم فالأقدم من أعضائها فى جميع اختصاصاته».

فلم يحدد القانون عدداً ثابتاً لأعضاء المحكمة، وانما جعله يقبل الزيادة والنقصان حسب الحاجة، بحيث يكون كاف لأداء مهام المحكمة. غير أنه اشترط أن تصدر المحكمة أحكمها وقراراتها من سبعة أعضاء، لا أقل من ذلك، حتى يتسع مجال المشورة وتبادل الرأى بين الأعضاء بشأن القضايا الدستورية، نظراً لأهميتها.

رابعاً: شروط عضوية المحكمة :

قضت المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستوريه العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بأنه يشترط فيمن يعين عضواً بالمحكمة أن تتوافر فيه الشروط الآتية:

١- أن يكون مستوفياً للشروط العامة اللازمة لتولى القضاء طبقاً لأحكام قانون السلطة القضائية.

٢- ألا يقل سنه عن خمس وأربعين سنة ميلادية.

٣- أن يكون من بين الفئات الآتية :

(أ) أعضاء المحكمة العليا التى ينتهى دورها بقيام المحكمة الدستورية.

(ب) أعضاء الهيئات القضائية الحاليين والسابقين ممن أمضوا في وظيفة مستشار أو ما يعادلها خمس سنوات متصلة على الأقل. ويجب أن يكون ثلثا عدد أعضاء المحكمة على الأقل من بين أعضاء الهيئات القضائية.

(جـ) أساتذة القانون الحاليين والسابقين بالجامعات المصرية ممن أمضوا فى وظيفة أستاذ ثمانى سنوات متصلة على الأقل.

(د) المحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا عشر سنوات متصلة على الأقل[1].

ويعين رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية. ويعين عضو المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية، وذلك من بين اثنين ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة، ويرشح الآخر رئيس المحكمة[2].

خامساً: هيئة مفوضي الدستورية :

تؤلف هيئة المفوضين لدى المحكمة الدستورية العليا من رئيس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين. ويشترط فيمن يعين رئيساً لهيئة

(١) ولم يشترط القانون فى عضو المحكمة أن يكون رجلاً. وقد تولت المرأة القضاء فى مصر لأول مرة من خلال المحكمة الدستورية العليا. ففى أوائل يناير عام ٢٠٠٣ قام المجلس الأعلى للهيئات القضائية بترشيح محامية لتعين قاضية فى المحكمة الدستورية العليا، كما أصدر رئيس المحكمة قراراً بندب مستشارتين للعمل بهيئة المفوضين بالمحكمة.

(٢) المادة الخامسة من قانون المحكمة.

المفوضين ذات الشروط المقررة لتعيين أعضاء المحكمة. ويتمتع أعضاء هيئة المفوضين بنفس ضمانات أعضاء المحكمة، خاصة عدم القابلية للعزل[1].

وتتلخص مهمة هيئة مفوضى المحكمة الدستورية العليا فى تحضيرموضوع الدعوى، وتقديم تقرير بشأنه إلى المحكمة، تحدد فيه المسائل الدستورية والقانونية المثارة ورأى الهيئة فيها مسبباً[2].

سادساً: اختصاصات المحكمة الدستورية:

نصت المادة ١٧٥ من الدستور على أن تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية. وذلك كله على الوجه المبين فى القانون. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التى تتبع أمامها.

وقد حدد قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ اختصاصات هذه المحكمة بما يأتى[3]:

١- الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح.

٢- الفصل فى تنازع الاختصاص القضائى.

٣- الفصل فى المنازعات المتصلة بتنفيذ الأحكام القضائية النهائية المتناقضة.

٤- تفسير نصوص القوانين والقرارات بقوانين وفقاً لأحكام الدستور[4].

وسوف نقتصر فى هذا المجال على دراسة الاختصاص الأول فحسب، وهو الرقابة على دستورية القوانين واللوائح.

سابعاً: تحريك رقابة الدستورية:

تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين واللوائح بأحد طرق ثلاثة هى:

---

(١) راجع المواد ٢١ و ٢٢ و ٢٤ من قانون المحكمة الدستورية العليا.

(٢) راجع المادتين ٣٩ و ٤٠ من قانون المحكمة.

(٣) وهذا التفسير لا يشمل النصوص الدستورية التى كان تفسيرها يدخل فى اختصاص المحكمة العليا فى الماضى. كما أنه لا يحجب حق المحاكم فى تفسير النصوص، إذ تشترط المادة ٢٦ من القانون أن يثير النص خلافاً فى التطبيق، وأن يكون له من الأهمية ما يقتضى توحيد التفسير. ولا يمنع هذا الاختصاص مجلس الشعب من إصدار تفسير تشريعى لنص من نصوص القانون.

(٤) الفقرة (ب) من المادة ٢٩ من قانون المحكمة.

ويجب على المدعى أن يودع خزانة المحكمة عند تقديم صحيفة الدعوى كفالة مقدارها خمسة وعشرون جنيهاً، تقضى المحكمة بمصادرتها فى حالة الحكم بعدم قبول الدعوى أو رفضها، طبقاً لنص المادة ٥٣ من القانون المذكور.

١- طريق الخصوم القضائيين :

ليس للمواطن أن يرفع دعوى أصلية للمطالبة بالغاء نص تشريعى أو لائحى لمخالفته للدستور، دون أن يكون قد طبق أو يراد تطبيقه عليه. فتحريك الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية غير جائز طبقاً لقانون المحكمة. وذلك بخلاف الدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على أحد الخصوم فى دعوى معروضة على القضاء فإنه جائز. «فإذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة، ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدى، أجلت نظر الدعوى، وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا. فإذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن»[1].

فالطعن مفتوح أمام الأفراد ولكن عن طريق الدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه فى دعوى معروضة من قبل أمام إحدى المحاكم. غير أن هذه المحكمة هى التى تقدر جدية الدفع، فإن لم تجده جاداً رفضته وأغلقت الباب أمام الخصم فى الوصول إلى المحكمة الدستورية لعرض دعواه. وقد أراد المشرع بذلك ألا تعرض على المحكمة الدستورية إلا الطعون المعقولة التى تتسم بقدر من الجدية، حتى لا يضيع وقت المحكمة وجهدها - مع علو مكانتها - فى بحث دعاوى غير جدية لا أساس لها.

ولا شك أنه كان من الأفضل بالنسبة للأفراد أن يجيز القانون الطعن بعدم الدستورية عن طريق الدعوى الأصلية، دون انتظار لقيام قضية مسبقة يراد فيها تطبيق نص معين أمام احدى المحاكم، وموافقة هذه المحكمة على جدية طلب العرض على المحكمة الدستورية العليا. وكان بوسع المشرع أن يضع من الضوابط والجزاءات المالية ما يضمن به استبعاد أكبر قدر ممكن من الدعاوى غير الجدية من العرض على المحكمة، خاصة وأن الطعن بعدم الدستورية بواسطة الخصوم هو أهم السبل لتحريك رقابة القضاء الدستورى[2].

---

(١) أنظر: دكتور سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى - ١٩٨٠ - ص ٣١٦.

(٢) وذلك بالقرار الجمهورى بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨.

وقد تم التعديل فى شكل قرار بقانون - فى غيبة مجلس الشعب - باعتباره تدبيراً لا يحتمل التأخير، عملاً بنص المادة ١٤٧ من الدستور. ونعتقد أنه من حيث الواقع لم يكن هناك ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

٢- طريق محكمة الموضوع:

جعل المشرع من حق كل محكمة إذا قدرت عدم دستورية نص لازم للحكم فى دعوى معروضة عليها أن ترفع أمره إلى المحكمة الدستورية العليا. فنصت الفقرة الأولى من المادة ٢٩ من القانون بأن تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالى :

«إذا تراءى لاحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص فى قانون أو لائحة لازم للفصل فى النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى المسألة الدستورية».

وبذلك تساهم محكمة الموضوع فى الحفاظ على مبدأ دستورية القوانين ولكن بدلاً من الامتناع عن تطبيق النص الذى تقدر عدم دستوريته كما كان يحدث فى الماضى قبل نشأة ا لقضاء الدستورى، فإنها تعرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا كجهة قضائية متخصصة، وتلتزم بحكمها. وفى ذلك توحيد لمواقف واتجاهات المحاكم من عدم دستورية النصوص.

٣- طريق المحكمة الدستورية:

وأخيراً فإن من حق المحكمة الدستورية العليا نفسها فى جميع الحالات أن تقضى بعدم دستورية أى نص فى قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصها، ويتصل بالنزاع المطروح عليها. وذلك بعد اتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية.

وحسنا فعل المشرع بإعطاء المحكمة هذه السلطة اختصاراً للطريق. غير أن المحكمة الدستورية لا تقضى بعدم دستورية أى نص إلا إذا اتصل بنزاع معروض عليها وهى تمارس اختصاصاتها. فلا تستطيع أن تتصدى لنص لا صلة له بالمنازعات المطروحة أمامها لتفحص دستوريته.

ثامناً: حجية الأحكام الدستورية:

نصت المادة ١٧٨ من الدستور على أنه «تنشر فى الجريدة الرسمية الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا فى الدعاوى الدستورية، والقرارات الصادرة بتفسير النصوص التشريعية. وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعى من آثار».

وبذلك لم يحدد الدستور الآثار التى تترتب على صدور حكم بعدم دستورية نص تشريعى، وإنما فوض المشرع فى تحديد تلك الآثار.

وإعمالاً لهذا التفويض نصت المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على أن «أحكام المحكمة فى الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة.

وتنشر الأحكام والقرارات المشار إليها فى الفقرة السابقة فى الجريدة الرسمية وبغير مصروفات خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها.

ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم.

فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائى تعتبر الأحكام التى صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن. ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه».

وتطبيقاً لهذا النص فى ضوء الطبيعة الكاشفة لأحكام عدم الدستورية جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا – تفسيراً لنص المادة ٤٩ من قانونها – على أن يكون لأحكام عدم الدستورية التى تصدرها أثر رجعى يمتد إلى تاريخ صدور النصوص التشريعية المحكوم بعدم دستوريتها. وهذا يتفق ومنطق القانون لأن هذه النصوص تعتبر مخالفة للدستور منذ صدرت(1).

غير أن تطبيق قاعدة الأثر الرجعى على إطلاقها – فى غير المسائل الجنائية – أدى إلى الإخلال بكثير من المراكز القانونية المستقرة منذ سنوات، وخلق نوعاً من عدم الثقة فى الأوضاع القانونية القائمة. لذلك تم تعديل حكم الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا(2) فأصبحت على النحو التالى:

« ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم، ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر أسبق. على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبى لا يكون له فى جميع الأحوال إلا أثر مباشر. وذلك دون إخلال باستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص».

---

(1) الحكم الصادر فى الدعوى رقم ٧ لسنة ١ ق دستورية بتاريخ ٧ فبراير عام ١٩٨١.

(2) القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨

وقد قصد المشرع بهذا التعديل – حسبما جاء بالمذكرة الإيضاحية – تحقيق ثلاثة أهداف، نوجزها فيما يلى مع الرد عليها:

١ – تخويل المحكمة سلطة إلغاء الأثر الرجعى لحكمها على ضوء الظروف المحيطة بالدعوى وخطورة الأثر الرجعى المتصل بها.

وهذا يفتح الباب للضغوط السياسية التى يمكن أن تمارس على المحكمة لتخليص أحكامها بعدم الدستورية من الأثر الرجعى.

٢ – إلغاء الأثر الرجعى للحكم إذا كان متعلقاً بعدم دستورية نص ضريبى. نظراً لأن إبطال المحكمة لضريبة بأثر رجعى يستتبع رد حصيلتها إلى الممولين، مما يؤدى إلى عدم استقرار موارد الدولة واضطراب موازنتها العامة. غير أن هذا يشجع على عدم تحرى الدقة والسلامة الدستورية فى سن التشريعات الضريبية، لأن الحكومة لن تلتزم برد مبالغ الضرائب المحصلة فى حالة الحكم بعدم دستوريتها.

٣ – عدم الإخلال باستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية النص الضريبى. وذلك بالإبقاء على الأثر الرجعى بالنسبة له فحسب، ضماناً لفعالية حق التقاضى. وبذلك يطبق الحكم بأثر رجعى بالنسبة للمدعى، وبأثر مباشر بالنسبة لغيره. وفى ذلك مساس بمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة المتضررين من النص المحكوم بعدم دستوريته. ولا شك أن إنصاف رافع الدعوى دون غيره، يؤدى إلى تزايد كبير فى إعداد الدعاوى الدستورية المتصلة بالنصوص الضريبية.

ونعتقد أن المشرع لم يكن موفقاً فى معالجته للاثار السلبية للأثر الرجعى للأحكام الصادرة بعدم دستورية النصوص التشريعية. وذلك لأن هذه السلبيات ترجع أساساً إلى طول مدة تطبيق هذه النصوص قبل الحكم بعدم دستوريتها خلال المدة الفاصلة بين تاريخ صدورها وتاريخ الحكم بعدم دستوريتها. وطول هذه المدة يرجع إلى عدم تحديد مدة طعن معينة لرفع الدعاوى الدستورية خلالها على غرار الدعاوى الإدارية – بحيث تتحصن النصوص التشريعية بمرورها بغير طعن. وذلك فضلاً عن طول مدة نظر الدعاوى أمام المحكمة الدستورية العليا.

لذلك نقترح تحديد مدة طعن معينة – كشهرين من تاريخ صدور النص – كشرط لقبول الدعاوى الدستورية، يتحصن النص التشريعى بمرورها بغير طعن.

كما نقترح النص على وجوب الفصل فى الدعاوى الدستورية على وجه السرعة فيما لا يجاوز مدة معينة كستة أشهر أو أقل.

وتحديد مدة للطعن بعدم دستورية النص التشريعى يقتضى تعديل طريقة تحريك رقابة الدستورية بواسطة أصحاب المصلحة والسماح لهم، برفع الدعوى الأصلية بعدم الدستورية خلال مدة الطعن المحددة، دون استلزام الانتظار حتى تثار مسألة عدم دستورية نص من النصوص التشريعية من خلال دعوى مرفوعة أمام القضاء على النحو سالف الذكر. إذ أن هذه الطريقة تترك باب الطعن بعدم الدستورية مفتوحاً من الناحية الزمنية بغير حدود. وهذا من شأنه الإخلال بالمراكز القانونية التى امتد زمن استقرارها، والمساس بالأمن التشريعى، وإضعاف الثقة فى النصوص التشريعية مهما طال زمن تطبيقها.

وكنا نفضل أن يسمح القانون للمحكمة الدستورية بأن تقضى ببطلان أو إلغاء النص المخالف للدستور، مع ما للإلغاء القضائى للنص من أثر رجعى يمتد إلى تاريخ صدوره، إعمالاً للأثر الكاشف لحكم عدم الدستورية. وذلك حتى لا يظل النص قائماً رغم عدم قابليته للتطبيق بعد صدور حكم المحكمة إلى أن يتدخل المشرع لإلغائه، ومنعاً من إثارة اللبس فى التفرقة بين المسائل الجنائية وغيرها.

تاسعاً: أوجه عدم الدستورية:

تتولى المحكمة الدستورية العليا بحث دستورية القوانين واللوائح، وتصدر أحكامها بعدم دستوريتها إذا قدرت مخالفتها للدستور، بالمعنى الواسع لعبارة «مخالفة الدستور». غير أن الأمر يقتضى بحث أوجه المخالفة، أو الأسس التى بناء عليها تقضى المحكمة بعدم الدستورية[1].

لقد استقر القضاء الإدارى بعد جهد كبير، وبحث عميق، استمر سنوات طوال على أن أوجه عدم مشروعية القرار الإدارى خمسة هى: عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب المحل، وعيب الغاية، وعيب السبب. وكلها تقوم على اعتبارات منطقية مدروسة. وكلها تصدق على اللائحة باعتبارها قراراً إدارياً من حيث الشكل والمصدر. ويرجع إليها القضاء الإدارى فى بحث

---

(١) أنظر فى ذلك:

- الدكتور عبد الرزاق السنهورى: مخالفة الدستور والانحراف فى استعمال السلطة - مجلة مجلس الدولة - السنة الثالثة - يناير عام ١٩٥٢ - ص ١ ومابعدها.

مشروعيتها. ونعتقد أن منطقيتها وجدواها تستلزم الأخذ بها كأوجه لعدم الدستورية، سواء بالنسبة للائحة أو القانون.

أما عن أسانيد أوجه عدم الدستورية من الناحية القانونية فتختلف من وجه لآخر على النحو التالى :

– فعدم الاختصاص يرجع إلى مخالفة النص غير الدستورى لقواعد توزيع الاختصاص التى وضعها الدستور.

– وعيب الشكل يرجع إلى مخالفة النص للقواعد الاجرائية التى نص عليها الدستور.

– وعيب المحل يعود إلى مخالفة النص غير الدستورى لبعض أحكام الدستور مخالفة مباشرة.

– أما بالنسبة لعيبى الغاية والسبب فيجدان سندهما فى الحكمة من نشأة السلطات العامة فى الدستور. ذلك أن الدستور لم ينشئ سلطات الدولة ويزودها بما لها من اختصاصات إلالتحقيق خير الناس. وتحقيق خير الناس يستلزم أن يكون تصرف أى من السلطات العامة قائماً على سبب منطقى يبرره، وأن يستهدف تحقيق الصالح العام للجماعة.

ونتحدث فيما يلى عن أوجه الالغاء الواحد بعد الآخر :

١- عدم الاختصاص :

يقصد بعدم الاختصاص هنا مخالفة النص اللائحى أو التشريعى لقواعد توزيع الاختصاص التى وضعها الدستور. فلو صدرت لائحة من رئيس الجمهورية – فى غير حالات الضرورة – فى مجال جعله الدستور من اختصاص البرلمان كمجال الحقوق والحريات العامة، كانت اللائحة مشوبة بعيب عدم الاختصاص. ولو صدر قانون من مجلس الشعب فى نطاق خص به الدستور السلطة التنفيذية. كأصدار القرارات الفردية التنفيذية، كان هذا القانون غير دستورى لعدم الاختصاص.

٢- عيب الشكل :

يراد بعيب الشكل هنا مخالفة اللائحة أو القانون للقواعد الدستورية من حيث المظهر الخارجى والإجراءات واجبة الاتباع لاصدار اللائحة أو سن القانون.

من ذلك بالنسبة للائحة وجوب استشارة جهة معينة قبل إصدارها وبالنسبة

للقانون وجوب حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس لصحة انعقاد جلساته طبقاً لنص المادة ١٠٧ من الدستور. ومنها وجوب إصدار رئيس الجمهورية للقانون وفقاً للمادتين ١١٢ و ١١٣ من الدستور.

وقواعد الشكل التي من شأنها أن تجعل النص غير مشروع هي تلك القواعد الجوهرية التي يمكن أن يؤثر إغفالها في جوهر النص. والقواعد الشكلية التي ترد في الدستور تكون غالباً من هذا النوع.

وقد قضت المحكمة الدستورية بخصوص عيب الشكل بأنه «لما كان الثابت في ديباجة القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ بحظر تملك الأجانب للأراضي الزراعية وما في حكمها أنه صدر بعد موافقة مجلس الرياسة، وقد وقعه رئيس الدولة، ونشر في الجريدة الرسمية، فإنه يكون بذلك قد استوفى الشكل الدستوري للقوانين، بحيث لا ينال من سلامته ما ينسبه المدعيان إلى بعض أعضاء مجلس الرياسة من أقوال مرسلة لم يقم عليها دليل»(١).

٢- عيب المحل:

يتمثل عيب المحل في مجال رقابة الدستورية في مخالفة نص اللائحة أو القانون لقاعدة دستورية مخالفة مباشرة.

مثال ذلك أن تصدر لائحة تجيز إجراء التجارب الطبية على المرضى بغير رضاهم بالمخالفة لنص المادة ٤٣ من الدستور، وذلك رغم أن هذه اللائحة قد تستهدف تحقيق التقدم العلمي في مجال العلوم الطبية.

ومن أمثلة عيب المحل بالنسبة للقانون أن يصدر قانون يقضي بتحصين القرارات الصادرة تنفيذاً له من رقابة القضاء بالمخالفة لنص الفقرة الثانية من المادة ٦٨ من الدستور. وذلك أيا كانت أهمية أو خطورة هذا القانون.

ويترك الدستور للبرلمان قدراً من السلطة التقديرية في التشريع في كثير من المجالات. وفي مجال الحريات العامة على وجه الخصوص عادة ما يكتفي الدستور بوضع أساسياتها ويجعل تنظيمها «وفقاً لأحكام القانون»، كما تقتضي بذلك المادة ٤١ المتعلقة بالحرية الشخصية على سبيل المثال. وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا أن البرلمان في هذا المجال يستقل بتقدير ملاءمة التشريع. غير أن التنظيم التشريعي لحرية من الحريات يجب ألا يصل إلى حد الحرمان منها أو ما يقرب من ذلك بالتشديد في شروط وظروف ممارستها، لأن

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري – ١٩٨٥ – ص ٤٩٤.

فى ذلك إهداراً لهذه الحرية لايملكه البرلمان مهما أوتى من سلطة تقديرية . وفى ذلك مخالفة للدستور

وللمحكمة الدستورية العليا النظر فى مخالفة أى نص لائحى أو قانونى لأحكام الدستور. غير أن المحكمة العليا - قبل إلغائها - قد أخذت بنظرية أعمال السيادة التى ظهرت فى مجال القضاء الإدارى فاخرجت طائفة من أعمال السلطة التنفيذية من نطاق الرقابة القضائية، وهذه الأعمال تكاد تنحصر فى تلك المتصلة بعلاقة الحكومة بالبرلمان، أو بعلاقتها بالدول الأخرى سواء فى وقت السلم أم فى زمن الحرب، ويضاف إليها أحياناً بعض الأعمال المتصلة بأمن الدولة وسلامتها. وقدرت المحكمة العليا أن مبررات هذه النظرية قائمة بالنسبة للقضاء الدستورى دون حاجة إلى نص وقضت بناء على ذلك بأن قرار إعلان حالة الطوارئ الصادرة عام ١٩٦٧ يعتبر من أعمال السيادة فيخرج عن ولاية قضائها(١).

ونرى أن نظرية أعمال السيادة لم يعد لها مجال للتطبيق فى مصر بعد صدور دستور عام ١٩٧١، أمام كافة جهات القضاء، ونعتقد أن نص المادة ١١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ونص المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢، يعتبران من النصوص غير الدستورية، وذلك لمخالفتهما للنصوص الدستورية الآتية:

- المادة ٦٤ وتقضى بأن «سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة».
- المادة ٥٦ وتنص على أن «تخضع الدولة للقانون .....».
- المادة ٦٨ وتقضى بأنه «يحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء».

أما المحكمة الدستورية العليا - ومن قبلها المحكمة العليا - فلا يوجد نص قانونى يقرر إلزامها بهذه النظرية التى تمثل افتئاتاً على مبدأ سيادة القانون. والقانون يجب أن يحترم من جانب كافة سلطات الدولة مادام قائماً. فاذا قدرت إحداها أنه لم يعد صالحاً لتحقيق أهدافه، وجب عليها - بدلاً من مخالفته استناداً إلى أى حجة أو نظرية - أن تتخذ اللازم قانوناً نحو تعديله بما يتفق وما تراه محققاً للمصلحة العامة.

---

(١) الحكم الصادر فى الدعوى رقم ٨ لسنة ق دستورية بتاريخ ٧ مايو عام ١٩٧٧

٤- عيب الغاية:

يقصد بعيب الغاية فى مجال القضاء الدستورى استهداف النص لغاية غير تلك التى يرمى الدستور إلى تحقيقها وهى المصلحة العامة أو أحد جوانبها على وجه التخصيص. ويطلق على هذا العيب أيضاً عيب انحراف السلطة، أو التعسف فى استعمال السلطة، أو إساءة استعمال السلطة.

واللائحة يمكن أن تصدر معيبة بعيب الغاية كأن تصدر إبتغاء تحقيق مصلحة خاصة لبعض الأفراد من ذوى السلطة أو الجاه.

والقانون أيضاً لا يستبعد من مجال إساءة استعمال السلطة. فيتصور صدور قانون يستهدف الانتقام من الخصوم السياسيين للأغلبية البرلمانية، أو يرمى إلى تحقيق منافع شخصية لبعض الأنصار أو الأعوان. فالبرلمان رغم تمثيله للشعب ليس منزهاً عن الهوى أو الانحراف بالسلطة.

ورغم أن الغاية مسألة نفسية تتصل بنية واضعى النص، إلا أن الظروف والأدلة الخارجية يمكن أن تكشف عنها.

وقد أكد القضاء فى مصر حديثاً وجود وخطورة الانحراف بالسلطة فى التشريع. فجاء فى حيثيات الحكم الذى أصدرته محكمة أمن الدولة العليا فى قضية الرشوة التى أدين فيها بعض كبار موظفي وزارة المالية ما يلى :

«ترى المحكمة أن تدق الناقوس لتنبيه المسئولين بالحكومة إلى أن بعض القوانين يقوم أشخاص ذوو مآرب شخصية وغايات غير مشروعة باقتراح مشروعها واعداد صياغتها وكأنها ثوب يفصلونه على أنفسهم، كما يشتركون فى بحثها باللجنة التشريعية بمجلس الوزراء بزعم أنهم متخصصون فى الوزارة التى تقدمت بمشروع القانون أو تعديله. فيرافق عليها دون تمحيص وبحث دقيق .. ومن أجل ذلك توصى المحكمة بما يأتى :

١- أنه يتعين أن تحظى المشروعات بقوانين، وكذلك تعديلها بقسط وافر من البحث والتمحيص والدراسة المتأنية، وألا تمر بموافقات سريعة.

٢- أن تبادر الحكومة إلى الاسراع فى تعديل كافة القوانين التى تغل يد النيابة العامة فى رفع الدعوى الجنائية والتى تحظر عليها رفعها إلا بناء على طلب من بعض هيئات الدولة بزعم أنها مجنى عليها..»[1].

---

(١) راجع حكم محكمة أمن الدولة العليا فى الدعوى رقم ٣٦٣٩ لسنة ١٩٨٠ مصر القديمة ورقم ٥٢ لسنة ١٩٨٠ كلى جنوب.

٥- عيب السبب :

سبب النص اللائحى أو القانونى هو الحالة الواقعية أو القانونية الدافعة إلى إصداره . وهذا السبب يجب أن يكون موجوداً ودستورياً.

فلائحة الضرورة مثلاً سببها قيام حالة واقعية تتمثل فى خطر داهم يستلزم المواجهة السريعة . فإذا لم يوجد هذا الخطر صدرت اللائحة باطلة لانعدام سببها . فإذا وجد الخطر ولكنه غير مستوف لما اشترطه الدستور فيه من حيث درجة الجسامة والاستعجال مثلاً، كان سبب اللائحة موجوداً ولكنه غير دستورى(١) .

أما اللائحة التفويضية فسببها قيام حالة قانونية تتمثل فى صدور قانون التفويض من البرلمان. فإذا صدرت لائحة تفويضية رغم عدم صدور قانون التفويض الذى تقوم على أساسه كانت اللائحة باطلة لعدم وجود السبب . فإذا صدرت اللائحة التفويضية مع وجود قانون التفويض ولكنها خالفت الأسس التى يجب أن تقوم عليها هذه اللوائح وفقاً لقانون التفويض، كانت اللائحة باطلة لعدم دستورية السبب(٢) .

وإذا كان منطق الأمور يقتضى أن يكون لكل شىء سببه فإن القانون هو الآخر يجب أن يستند إلى سبب دستورى يبرر صدوره، سواء تمثل هذا السبب فى حالة واقعية أم فى حالة قانونية . وذلك رغم أن الدستور يترك للمشرع عادة سلطة تقديرية واسعة فى اختيار السبب الذى يصدر على أساسه التشريع .

فلو افترضنا قانوناً صدر بتخفيض مرتبات الموظفين رغم عجزها عن مواكبة ارتفاع الأسعار أو الوفاء بالحاجات الأساسية للموظفين، فإن مثل هذا القانون يفتقد للسبب الذى يبرره ويتصف بعدم الدستورية . أما إذا صدر هذا القانون برفع مرتبات الموظفين المنتمين إلى دين أو جنس أو أصل معين، فهنا يكون سبب القانون قائماً وهو عدم كفاية المرتبات، ولكنه غير دستورى لمخالفته لمبدأ المساواة بين المواطنين المنصوص عليه بالمادة ٤٠ من الدستور.

ولو سن البرلمان قانوناً بالموافقة على إعلان حالة الطوارئ، رغم أن رئيس الجمهورة لم يعرض عليه ذلك، كان القانون غير دستورى لانعدام الحالة القانونية التى تمثل عنصر السبب فى هذا القانون. أما إذا وافق البرلمان على إعلان حالة الطوارئ بناء على طلب الرئيس، ولكن لمدة غير محدودة، فإن

---

(١) تراجع المادتان ٧٤، ١٤٧ من الدستور.

(٢) تراجع المادة ١٠٨ من الدستور.

سبب القانون يكون موجوداً ولكنه غير دستورى لمخالفته لنص المادة ١٤٨ من الدستور.

عاشراً: طبيعة رقابة الدستورية:

إن نظام الرقابة على دستورية القوانين كما نظمه القانون فى مصر بالنسبة للأفراد يعتبر نوعاً خاصاً من الرقابة يختلف عن النوعين التقليديين وهما الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، والرقابة عن طريق الدفع، وإن كان يقوم على المزج بينهما.

- فهو يختلف عن الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية فى أمرين :

الأول: هو أن مسألة دستورية القانون لا يمكن أن تثار بداءة أمام المحكمة الدستورية العليا، وإنما يجب أن يتعلق الأمر بدعوى أخرى سبق أن أقيمت أمام إحدى المحاكم ودفع فيها بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه وقدرت هذه المحكمة جدية الدفع.

والثانى: هو أن المحكمة الدستورية العليا عندما يرفع الأمر إليها وتحكم بعدم دستورية القانون فإنها لا تلغى هذا القانون وإنما تمنع تطبيقه فقط.

- و هو يختلف عن نظام الرقابة عن طريق الدفع وذلك أيضاً فى أمرين:

الأول: أن المحكمة التى يدفع أمامها بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه ليست هى التى تفصل فى مسألة الدستورية، وإنما يقتصر دورها على تقرير ما إذا كان الدفع جدياً أم غير جدى. فإذا رأت جديته أوقفت الفصل فى الدعوى وحددت للخصوم ميعاداً لرفع دعوى عدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا التى تتولى الفصل فى الأمر.

والثانى: أن أحكام المحكمة ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة.

حادي عشر: الدور الانشائي للمحكمة الدستورية:

تتجاوز المحكمة الدستورية العليا فى بعض أحكامها دورها الرقابى على دستورية القوانين، وتختلق وتطبق بعض القواعد التى لاوجود لها فى القانون، وكأنما قررت لنفسها دوراً انشائياً كدور القضاء الاداری.

ومن أمثلة هذه الأحكام مايلى:

١- حكمها الصادر فى الدعوى رقم ١٣١ لسنة ٢٢ قضائية دستورية، المتعلقة بأساتذة الجامعات. وفى هذا الحكم وضعت المحكمة شرطا لم يرد فى

أى نص ولم يثره أحد، وهو عدم سريان النص المطعون فيه بعدم الدستورية على الأساتذة الذين بلغوا سن السبعين عند صدور القانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٠ المطعون بعدم دستوريته. وذلك على أساس أن هؤلاء الأساتذة - دون غيرهم - لهم حق مكتسب - من هذا القانون - فى البقاء فى مراكزهم القانونية كأساتذة متفرغين دون القيد بحد أقصى للسن. وذلك رغم أن الحق المكتسب بهذا المعنى لايستعصى على القانون، ولايبرر حرمان كل أعضاء هيئة التدريس المعينين فى ظل القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٩٤ من مصلحتهم فى البقاء كأساتذة متفرغين بعد بلوغ السن المحددة.

٢- حكمها الصادر فى الدعوى رقم ٧٠ لسنة ١٨ قضائية دستورية بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٣ بشأن امتداد عقد الإيجار. وفى هذا الحكم قضت المحكمة بعدم دستورية نص الفقرة الثالثة من المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ الذى يلزم المؤجر بتحرير عقد إيجار لمن لهم حق فى الاستمرار فى شغل العين المؤجرة. وبذلك لايمتد العقد إلى أحفاد المستأجر الأصلى، لأن فى ذلك مساساً بحق الملكية الذى أكده الدستور والشريعة الإسلامية.

٣- حكمها الصادر فى الدعوى رقم ٢٠١ لسنة ٢٣ قضائية دستورية بجلسة ٢٠٠٢/١٢/١٥ والمتعلق بالخلع الذى نظمه القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠. وفى هذا الحكم قضت المحكمة بدستورية نظام الخلع وإجرائه على درجة واحدة من درجات التقاضى. وقالت إن حق التقاضى على درجة واحدة يملكه المشرع مادامت دواعيه قد استقامت [(١)].

ثاني عشر: تقييم المحكمة الدستورية:

لا شك فى الجهد الكبير الذى بذلته المحكمة الدستورية العليا منذ انشائها بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، ومن قبلها المحكمة العليا منذ قيامها بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩. هذا الجهد الذى حرصت فيه المحكمة - فى حدود لا بأس بها - على كفالة احترام أحكام الدستور خاصة فى مجال الحقوق الفردية والحريات العامة.

غير أنه لا ينبغى أن نتوقع من المحكمة الدستورية العليا - وهى تعمل فى بلد متخلف له مشاكله الكثيرة ولم يمض على قيامها غير سنوات قليلة - أن تقوم بدور مماثل لدور المحكمة العليا الأمريكية أو غيرها من المحاكم الدستورية

---

(١) انظر مقال الدكتور ابراهيم درويش: بعنوان المحكمة الدستورية العليا ودورها الرقابى - جريدة الأخبار بتاريخ ٢٠٠٣/١/١٢ - الصفحة الثالثة.

العريقة في دول الديموقراطيات الغربية المتقدمة . وذلك بسبب اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن العمر الزمنى للمحكمة.

إن دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في مصر ليس في الحقيقة دوراً قانونياً محضاً يتمثل فى مجرد التحقق من توافق أو تنافر نص القانون أو اللائحة مع نصوص الدستور، بطريقة جامدة أو منطق قانوني صارم. ولكن الأمر يتجاوز ذلك ويختلف عنه من حيث الواقع فى حدود ملموسة، بصرف النظر عن النصوص القانونية التى تحكم عمل المحكمة من الناحية النظرية. فالمحكمة - إذا أردنا الحقيقة - تراعى عند الفصل فى مسألة الدستورية بالإضافة إلى الاعتبارات القانونية اعتبارات سياسية وأخرى واقعية وثالثة تتعلق بحب البقاء :

١- الإعتبارات السياسية :

أما الاعتبارات السياسية فتتمثل فى أن نصوص الدستور تتميز عن غيرها من النصوص القانونية بأنها تترجم نظاماً سياسياً معيناً، وينبغى أن تكون على درجة من المرونة تسمح لها بالتوافق مع مقتضيات الواقع السياسى وظروف الحال فى البلاد. وتطبيق المحكمة الدستورية لها كنصوص قانونية لابد وأن يتأثر بالظروف السياسية فى حدود لا شك فيها.

٢- الاعتبارات الواقعية :

أما الاعتبارات الواقعية فتتجسد فى إمكانية تطبيق الحكم بعدم الدستورية - عملاً - إذا ما حكمت به المحكمة دون ترتيب عواقب وخيمة أو إحداث خلل جسيم فى نظام الدولة. فإذا رأت المحكمة أن الدراسة القانونية الخالصة لموضوع الدعوى تفضى إلى الحكم بعدم الدستورية، فإنها لا تسارع فى إصدار حكمها قبل أن تتبين امكانية تنفيذ الحكم دون تعريض نظام الدولة لمخاطر كبيرة. من ذلك ما قضت به المحكمة الدستورية العليا من رفض الدعوى المرفوعة بعدم دستورية حكم الربا أو الفوائد الاتفاقية المنصوص عليها بالمادة ٢٢٧ من القانون المدنى لمخالفته للمادة الثانية من الدستور التى جعلت الشريعة الإسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع. وذلك بحجة أن هذه المادة من نصوص القانون المدنى الصادر عام ١٩٤٨ هى أسبق من الدستور من حيث الصدور[1]. ولعل

---

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ١٩٨٥/١٢/٢١ فى الدعوى رقم ٤٧ لسنة ٤ قضائية دستورية.

المحكمة قد تجنبت الحكم بعدم دستورية حكم الربا لما يمكن أن يترتب على ذلك من نتائج خطيرة فى المجال الاقتصادى، نظراً لارتباط الاقتصاد المصرى بالاقتصاد العالمى القائم على أساس نظام الفوائد الربوية. وذلك رغم أن المادة ١٩١ من الدستور قد أجازت الغاء القوانين السابقة على صدور الدستور «وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة فى هذا الدستور». ولا شك أن نصوص الدستور أعلى درجة من نصوص القانون، وأن النص اللاحق يلغى السابق إذا ما تعارض معه، وكان من نفس الدرجة أو من درجة أقل.

٢- اعتبارات حب البقاء:

أما اعتبارات حب البقاء فتظهر فى حرص المحكمة على ألا تتخذ من المواقف فى أحكامها ما يتعارض تعارضاً شديداً مع سياسة الدولة، أو يعرقل جهود سلطاتها، أو يغضب أصحاب السلطة العليا فيها. ذلك أن مثل هذه المواقف قد تدفع السلطة السياسية إلى التفكير فى الغاء هذه المحكمة - كما لوح البعض فى فترة معينة - أو على الأقل تقليص سلطاتها. وهذا الأمر ليس بمستبعد أو مستحيل، وما مجلس الدولة الفرنسى منا ببعيد، وقد اضطر إلى إخراج طائفة من أعمال الحكومة من مجال رقابته - وهى ما أطلق عليها أعمال السيادة - ثمناً لبقائه بعد أن فكر بعض الحكام فى إلغائه. ولا شك أن فى بقاء المحكمة الدستورية العليا فى مصر صيانة لنصوص الدستور وحماية لحقوق الأفراد ونأمل أن يكون فى مستقبلها نفع أكبر وخير أعم.

وقد حدث فى شهر ديسمبر عام ١٩٩٧ - أن رفضت لجنة الاقتراحات بمجلس الشعب اقتراحاً مقدماً من أحد نواب الحزب الوطنى الحاكم بتعديل المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا بحيث تصبح على النحو التالى «فى حالة صدور حكم يقضى بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة يتم إعادة النص إلى مجلس الشعب لتحقيق الموائمة الدستورية فى شأنه». وأكدت اللجنة أن هذا التعديل المقترح لا يتفق مع روح الدستور المصرى الذى أناط بالمحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين. كما رفض مجلس الشورى اقتراح التعديل مؤكداً مخالفته للدستور الذى نص فى المادة ١٧٥ منه على أن تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح...».

وقد استهدف الاقتراح المقدم إهدار القوة الإلزامية لأحكام المحكمة الدستورية وما يترتب على هذه الأحكام من عدم جواز تطبيق النصوص

القانونية التى قضت بعدم دستوريتها، بحيث يتوقف الأمر على موقف السلطة التشريعية منها. ولا شك أن هذا الاقتراح إنما جاء كرد فعل للأحكام الجريئة المتعددة التى أصدرتها المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية كثير من النصوص القانونية فى السنوات الأخيرة.

وبعبارة أخرى فقد أريد بهذا الاقتراح تحويل المحكمة الدستورية العليا إلى مجرد هيئة استشارية، وجعل مجلس الشعب هو المرجع الذى يفصل فى دستورية القوانين التى يسنها، فيصبح هو الخصم والحكم أو كما يقولون هو «سيد قراره». تلك المقولة التى يرددها البعض عندما يخالف المجلس تحقيقات محكمة النقض المؤكدة لتزوير انتخابات بعض النواب، ويقرر صحة عضويتهم رغم ما استندت إليه المحكمة من براهين وأسانيد لا يتطرق إليها الشك.

ثالث عشر: الرقابة المسبقة علي مشروعات القوانين:

نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٧٦ من دستور عام ١٩٧١ - بعد تعديلها عام ٢٠٠٥ - على أن «يعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل اصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور ... فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار. وفى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة».

ولم يكن المشرع الدستورى موفقاً فى إضافة الرقابة السابقة على مشروعات القوانين - وهى رقابة سياسية - إلى اختصاص المحكمة الدستورية العليا وهو اختصاص قضائى تتمثل فى الرقابة اللاحقة على التشريعات بعد صدورها بمناسبة قيام نزاع حول دستورية بعض النصوص. غير أن هذا الاختصاص الذى تقرر للمحكمة بخصوص مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية يثير الشك والتساؤل حول توافقه مع إختصاص المحكمة الأصيل بالنظر فى دستورية نصوص القانون بعد إصداره.

ولعل ذلك هو الذى جعل المشرع الدستورى ينص صراحة فى نفس المادة المعدلة على أنه « فى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة». ومعنى ذلك أن هذا القرار يلزم المحكمة الدستورية نفسها فلا تستطيع أن تمارس اختصاصها الأصيل بشأن بحث دستورية نصوص القانون الذى سبق عرضه عليها قبل إصداره أو أن تحكم بعد دستورية أى منها.

محتويات الكتاب